



**EKSISTENSI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) PADA
PENDAFTARAN TANAH KARENA PERALIHAN HAK ATAS TANAH
DALAM RANGKA PRONA
(PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA)
DI KECAMATAN MODO KABUPATEN LAMONGAN JAWA TIMUR**

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh :

**DODIK KUSUMA HADI PRAYITNO.
NIM : B4B 009077.**

Pembimbing :

ANA SILVIANA, SH., M.Hum.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

**EKSISTENSI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) PADA
PENDAFTARAN TANAH KARENA PERALIHAN HAK ATAS TANAH
DALAM RANGKA PRONA
(PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA)
DI KECAMATAN MODO KABUPATEN LAMONGAN JAWA TIMUR**

Disusun Oleh :

**DODIK KUSUMA HADI PRAYITNO
NIM : B4B 009077.**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 29 Maret 2011**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**ANA SILVIANA, SH., M.Hum.
NIP. 19641118 199303 2 001**

**H. KASHADI, SH., MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini, Dodik Kusuma Hadi Prayitno, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi atau lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka;
2. Tidak berkeberatan untuk dipublikasikan oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik atau ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, Maret 2011.

Yang menyatakan

Dodik Kusuma Hadi Prayitno.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya, petunjuk dan bimbingan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“EKSISTENSI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) PADA PENDAFTARAN TANAH KARENA PERALIHAN HAK ATAS TANAH DALAM RANGKA PRONA (PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA) DI KECAMATAN MODO KABUPATEN LAMONGAN JAWA TIMUR”**.

Tesis ini disusun dengan tujuan memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi materi maupun cara penulisannya, ini dikarenakan keterbatasan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki oleh penulis. Selama penulisan tesis ini, penulis mendapatkan bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis hendak menyampaikan rasa terima kasih dengan tulus dan ikhlas serta penghargaan yang setinggi-tingginya, kepada :

1. Bapak Prof. Sudharto P. Hadi, MES., Ph.D. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. dr. Anies, M.Kes., PKK., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

4. Bapak H. Kashadi, SH., MH., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
5. Bapak Prof. Dr. Budi Santoso, SH., MS., selaku Sekretaris I Bidang Akademik Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
6. Bapak Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum., selaku Sekretaris II Bidang Administrasi Umum dan Keuangan Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
7. Ibu Ana Silviana, SH., M.Hum., selaku Pembimbing Utama Tesis, yang telah dengan tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran, dengan penuh kesabaran dan perhatiannya dalam memberikan pengarahannya serta saran-saran kepada penulis.
8. Bapak Bambang Eko Turisno, SH., M.Hum., selaku dosen wali penulis pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
9. Tim Reviewer proposal penelitian serta tim penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan (MKn) pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
10. Bapak/Ibu Dosen pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang, yang telah dengan tulus menularkan ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di

Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

11. Para Staf Tata Usaha Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah banyak membantu penulis selama menempuh pendidikan di Program Studi Magister Kenotariatan.
12. Bapak Latif Herman Susanto, SH., selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, yang telah membantu memberikan data pada penulisan tesis ini.
13. Bapak Peter Kudmas, SH., MH., selaku Pimpro PRONA tahun 2009, yang telah meluangkan waktunya untuk membantu memberikan data guna penyusunan tesis ini.
14. Bapak Djoni Anwar, SH., selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Lamongan, yang telah banyak membantu dalam memberikan data untuk penyusunan tesis ini.
15. Bapak H. Kamik, SH. MH., dan rekan-rekan di Kantor Notaris/PPAT Djoni Anwar, SH., terima kasih atas masukan dan informasinya yang sangat membantu dalam penulisan tesis ini.
16. Kawan-kawan seperjuangan di Magister Kenotariatan UNDIP angkatan 2009, yang telah banyak memberikan warna-warni selama perkuliahan (Saiful Bahri, SH.,M.Kn., Agus Kamariadi, SH.,M.Kn., Hairul Furkon, SH.,M.Kn., Jeffry Firmanyo, SH.,M.Kn., Sedah Ayu, SH.,M.Kn., Maria Herlina, SH.,M.Kn, Munawir, SH.,M.Kn., serta kawan-kawan yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu), semoga persahabatan kita akan selalu terjaga selamanya.

Secara khusus penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada Kedua Orangtua, Ayahanda Suprayitno dan Ibunda Musyarofah, serta adik-adik penulis Ayu Chandra dan Zahidah Maqomam Mahmudah, yang selalu mendoakan, memberikan dorongan/motivasi, semangat, dengan penuh cinta, kasih dan sayang kepada penulis selama penyusunan tesis ini.

Akhir kata, semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan dan semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan menambah pengetahuan, pengalaman bagi penulis pada khususnya dan para pembaca pada umumnya. Amiin

Semarang, Maret 2011.

Penulis.

ABSTRAK

EKSISTENSI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) PADA PENDAFTARAN TANAH KARENA PERALIHAN HAK ATAS TANAH DALAM RANGKA PRONA (PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA) DI KECAMATAN MODO KABUPATEN LAMONGAN JAWA TIMUR.

Salah satu bentuk kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis adalah melalui program percepatan sertipikasi tanah massal (PRONA). Kegiatan tersebut merupakan prakarsa dari pemerintah guna membantu masyarakat kurang mampu untuk melakukan pensertipikatan tanah. Pada tahun 2009, Kabupaten Lamongan mendapatkan jatah alokasi untuk PRONA sebanyak 2000 bidang, yang terbagi dalam 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Karanggeneng dan Kecamatan Modo. Sedangkan lokasi yang dipilih untuk melakukan penelitian ini adalah Kecamatan Modo.

Tujuan yang dibahas dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA, untuk mengetahui eksistensi PPAT dalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA, dan untuk mengetahui faktor yang menjadi penghambat dalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA dan upaya untuk mengatasinya.

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu, *yuridis empiris* dengan sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diperoleh dari penelitian langsung di lapangan dengan teknik wawancara kepada responden dan nara sumber. Sumber data sekunder diperoleh dari data kepustakaan dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Data yang diperoleh di analisa secara kualitatif guna menjawab permasalahan dari penelitian.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1). Pelaksanaan kegiatan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA dilakukan beberapa tahap. Mulai dari penetapan lokasi, pembentukan panitia PRONA sampai tahap terakhir, yaitu penyerahan sertipikat pada peserta PRONA, 2). Eksistensi PPAT dalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA terlihat pada saat pembuatan akta untuk peralihan hak atas tanah, yang perolehan tanahnya diatas tahun 1997 atau setelah terbitnya PP 24 Tahun 1997, 3). Faktor yang menjadi penghambat diantaranya adalah sosialisasi dan pengetahuan hukum warga yang kurang, persepsi negatif warga tentang pendaftaran tanah, dll. upaya untuk mengatasinya adalah dengan sosialisasi secara intens, memberikan kemudahan dalam pengurusan administrasi, dll. Kesimpulannya, pada pelaksanaan kegiatan PRONA tersebut, sudah sesuai dengan aturan yang ada. Meskipun terdapat berbagai macam hambatan, namun tidak mengurangi hasil dari target PRONA sebanyak 888 dari 2000 bidang tanah.

Kata Kunci : PPAT, Pendaftaran Tanah, Peralihan Hak Atas Tanah dan Prona

ABSTRACT

EXISTENCE PPAT OF LAND MAKER OFFICIAL ON LAND REGISTRY BECAUSE OF LAND RIGHT TRANSITION IN ORDER TO PRONA (AGRARIA NATIONAL OPERATION PROJECT) IN SUB DISTRICT OF MODO LAMONGAN REGENCY EAST JAVA.

One form of the systematically land registration activities was through mass land certification acceleration program (PRONA). This activity constitutes government's initiative in order to help the less fortunate people to do land certification land. In 2009, Lamongan get the quota allocation for PRONA some 2000 fields, which are divided into two district, namely Karanggeneng and Modo Sub-District, while the selected location to conduct this research is the District Modo.

The objectives covered in this research is to determine how the implementation due to land certification by land rights transitional through PRONA; to know the existence of PPAT in land certification by land rights transitional through PRONA; and to identify any factors that become obstacles within land certification by land rights transitional through PRONA and any efforts to overcome them.

The method used in this research is empirical juridical sources of primary data and secondary data sources. Sources of primary data obtained from direct research in the field by interview technique toward respondents and resource persons. Sources of secondary data obtained from literature data by using primary and secondary legal materials. Data obtained then analyzed qualitatively in order to answer the problems of research.

Based on the result of research, it showed that : 1). Implementation land certification activities by land rights transitional through PRONA was conducted several stages, starting from the determination of the PRONA committee establishment until the last stage, namely the transfer certificate to the PRONA participant, 2). The existence of PPAT in land certification by land rights transitional through PRONA was seen at the time of the issuance of transfer land rights deed, which its land acquisition was after 1997 or after the publication of government regulation number 27 of 1997; 3). Factor that become obstacles such as socialization and the less residents' legal knowledge, negative perceptions of citizens about land registration, etc., effort to overcome it is with an intense socialization, provide facilities in administrative proceedings, etc. In conclusion, the implementation of these PRONA activities is in conformity with existing rules. Although there are many obstacles, but does not reduce the result of some 2000 PRONA target areas.

Keywords : PPAT, Land Registration, Land Rights Transitional and PRONA.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB. I PENDAHULUAN.	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Pemikiran.....	12
1. Kerangka Konseptual.....	12
2. Kerangka Teori.....	15
F. Metode Penelitian.....	24
1. Metode Pendekatan.....	25
2. Spesifikasi Penelitian.....	26
3. Populasi dan Sampel Penelitian.....	26
4. Sumber dan Jenis Data.....	28
5. Teknik Pengumpulan Data.....	31

6. Teknik Analisis Data.....	33
------------------------------	----

BAB. II TINJAUAN PUSTAKA.

A. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	34
1. Pengertian Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	34
2. Pengaturan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	36
3. Tugas dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	40
4. Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	47
5. Sanksi-sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	51
B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah	55
1. Pengertian Tentang Pendaftaran Tanah	55
2. Pengaturan Tentang Pendaftaran Tanah	59
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	62
4. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali	65
5. Sistem Pendaftaran Tanah	68
6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.....	70
C. Tinjauan Umum Tentang Peralihan Hak Atas Tanah	73
1. Pengertian Tentang Peralihan Hak Atas Tanah	73
2. Pengaturan dan Bentuk Peralihan Hak Atas Tanah ..	75

D. Tinjauan Umum Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)	78
1. Pengertian dan Dasar Hukum PRONA	78
2. Tujuan PRONA	83

BAB. III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

A. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan	86
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	86
2. Gambaran Responden	92
3. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan	96
B. Eksistensi PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) Dalam Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA	117
C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA dan Upaya Untuk Mengatasinya	125

BAB. IV PENUTUP.

A. Kesimpulan	135
B. Saran.....	137

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

1. Perincian Kecamatan, luas dan jumlah penduduk di Kabupaten Lamongan.
2. Perincian Desa, dan jumlah penduduk di Kecamatan Modo.
3. Luas wilayah menurut jenis penggunaan tanah di Kecamatan Modo.
4. Tingkat pendidikan responden.
5. Pekerjaan responden.
6. Penghasilan responden.
7. Riwayat kepemilikan tanah.
8. Alat bukti kepemilikan tanah.
9. Pengetahuan warga tentang PRONA dan Pendaftaran Tanah.

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat keterangan ijin riset/penelitian dari Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
2. Surat rekomendasi ijin penelitian dari BADAN KESBANGPOL dan LINMAS Kabupaten Lamongan.
3. Surat keterangan penelitian dari Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan.
4. Surat undangan sosialisasi PRONA dari Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan.
5. Surat keputusan Kepala KANWIL BPN Propinsi Jawa Timur nomor : 15.35-VI-2009, tentang Penetapan Lokasi PRONA di lingkungan KANWIL BPN Propinsi Jawa Timur tahun anggaran 2009.
6. Daftar peserta PRONA tahun anggaran 2009 di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria tersebut telah memberikan perubahan yang sangat mendasar bagi hukum pertanahan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan sebelum lahir Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hukum pertanahan di Indonesia didasarkan pada berbagai aturan hukum, seperti hukum adat yang berkonsepsi *relegius*, hukum perdata barat yang individualistik-liberal, dan ada pula yang berasal dari berbagai bekas pemerintahan *swapraja* yang umumnya berkonsepsi feodal¹.

Tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada hakikatnya adalah guna mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

¹.Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta : Djambatan, 2007)., Hal. 1-2.

Di samping hal di atas, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan upaya pembaharuan hukum di bidang agraria. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, tetapi juga memuat pokok-pokok persoalan agraria lainnya dan cara penyelesaiannya. Salah satu masalah yang menarik dalam pengaturan hukum di bidang agraria ini adalah masalah pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemilikan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Ketetapan di atas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh Badan Hukum ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya. Mengingat jumlah penduduk Indonesia yang saat ini mencapai sekitar 238 juta jiwa², namun jumlah rakyat miskin masih cukup besar. Sebagian besar diantaranya adalah pekerja atau petani produktif namun tetap miskin karena mengolah tanah dengan luasan yang tidak mencapai skala ekonomis atau hanya menggarap tanah milik orang lain.

Untuk itu pemerintah perlu mengatur struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) agar dapat mewujudkan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (sebagaimana diamanatkan pada sila kelima Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945) dan mewujudkan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” (seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945). Nilai-nilai dasar ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, terutama tanah. Dengan terbukanya akses rakyat terhadap tanah dan dengan kuatnya hak rakyat atas tanah, maka kesempatan rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial ekonominya akan semakin besar. Martabat sosialnya akan meningkat.

². WWW. BPS (*Badan Pusat Statistik*).Co.Id., diakses pada tanggal 19-10-2010, pukul 15.00 WIB.

Hak-hak dasarnya akan terpenuhi. Rasa keadilan rakyat sebagai warganegara akan tercukupi. Harmoni sosial akan tercipta. Kesemuanya ini akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pada perkembangannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karena itu Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, terbit pada tanggal 8 Oktober 1997 merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Sebagai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah. Terbitnya PP tersebut dilatar belakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan, yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan³.

³. Ana Silviana, *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), hal. 30-31.

Sebagaimana diketahui, bahwa selama berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, pelaksanaan pensertipikatan hak atas tanah belum mencapai hasil yang diharapkan. Oleh karena itu, dilakukannya revisi terhadap PP tersebut dilandaskan pada 3 (tiga) alasan pokok, yaitu :

1. Pensertipikatan tanah baru terlaksana sekitar 35 %. Sedangkan bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftar semakin bertambah ;
2. Kendala pendaftaran tanah yang terletak pada keterbatasan biaya, tenaga, disamping bahwa jumlah bidang tanah yang harus didaftar sangat besar dan tersebar dalam daerah yang luas, serta sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat pembuktian yang memenuhi syarat ;
3. Ketentuan hukumnya belum sepenuhnya dapat dijadikan dasar untuk mendukung program pendaftaran tanah yang efektif dan efisien.

Disamping alasan-alasan pokok tersebut diatas, terdapat beberapa alasan lain mengenai perlunya revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, diantaranya adalah⁴ :

1. Sebagian besar dari jumlah bidang yang dikuasai, penguasaannya tidak didukung oleh alat pembuktian hak yang kuat.
2. Adanya kesan bahwa seolah-olah Badan Pertanahan Nasional, lamban dalam melayani masyarakat.

⁴. Maria, SW Sumardjono, *Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak yang terkait (suatu proses sosialisasi dan tantangannya)*, Yogyakarta, 1997, hal. 2.

Penyempurnaan yang dilakukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu⁵:

1. Pengertian pendaftaran tanah.
2. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pertanahan, yaitu memberikan kepastian hukum, menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.
3. Penegasan, penyederhanaan, serta penyingkatan tata cara pendaftaran tanah;
4. Penggunaan teknologi modern dalam pengukuran dan pemetaan;
5. Kemungkinan pembukuan terhadap bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya yang belum lengkap;
6. Kekuatan pembuktian sertipikat, dan
7. Peran dan tanggung jawab PPAT.

Dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan khususnya dalam mempercepat dan meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah serta untuk menghilangkan anggapan masyarakat bahwa pengurusan sertipikat itu lama dan berbelit-belit, maka Pemerintah dituntut untuk lebih aktif dan tidak hanya bersifat menunggu pada masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya. Salah satu cara atau upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria atau yang biasa disebut dengan PRONA.

⁵. Ana Silviana, *Op.cit*, hal, 32.

Kabupaten Lamongan sebagai salah satu Kabupaten di Propinsi Jawa Timur, relatif memiliki permasalahan dibidang pertanahan yang hampir sama dengan wilayah lainnya. Permasalahan yang paling menonjol adalah kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya peningkatan yang signifikan terhadap minat masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah⁶. Oleh karena itu, pada tahun anggaran 2009 Kabupaten Lamongan mendapatkan alokasi PRONA sebanyak \pm 2.000 bidang dari Pemerintah Pusat melalui Badan Pertanahan Nasional. Alokasi tersebut terbagi dalam 2 (dua) Kecamatan, yaitu Kecamatan Karanggeneng yang mendapatkan alokasi PRONA sebanyak 1.112 bidang, dan Kecamatan Modo yang mendapatkan alokasi PRONA sebanyak 888 bidang. Khusus di Kecamatan Modo yang terbagi dalam 17 desa, hanya beberapa Desa saja yang mendapatkan alokasi PRONA tersebut, diantaranya adalah Desa Kacangan, Desa Kedungrejo, Desa Kedungpengaron, dan Desa Nguwok.

Di dalam pelaksanaan PRONA tahun anggaran 2009 yang diadakan di Kecamatan Modo, eksistensi atau tugas seorang PPAT terfokus pada masalah pembuatan akta untuk peralihan hak atas tanah. Pada proses peralihan hak atas tanah tersebut, PPAT diwajibkan untuk membuat akta peralihan hak atas tanah. Kewajiban pembuatan akta tersebut berkaitan

⁶. *Kumpulan laporan bulanan, Daftar Isian 301*, Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, Tahun 2004.

dengan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kewajiban tersebut sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu :

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan atau *Inbreng* dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang bewenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pembuatan akta peralihan hak atas tanah oleh PPAT tersebut dilakukan, karena masih banyaknya warga masyarakat yang sudah mengalihkan hak atas tanahnya, akan tetapi masih sebatas dilakukan dibawah tangan, yang artinya bahwa peralihan tersebut telah terjadi, akan tetapi belum mempunyai kepastian dan kekuatan hukum yang kuat. Sehingga diperlukan pembuatan akta untuk peralihan hak atas tanah tersebut. Diantara peralihan hak yang dibuatkan akta oleh PPAT adalah Akta Jual Beli, Akta Hibah, dan Akta Pembagian Hak Bersama dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui PRONA tersebut.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan ?
2. Bagaimana eksistensi PPAT didalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) ?
3. Faktor-faktor apakah yang menjadi kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA), dan bagaimanakah upaya untuk mengatasi kendala atau hambatan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui lebih jelas tentang pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan.
2. Untuk mengetahui bagaimana eksistensi seorang PPAT didalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pensertipikatan tanah karena

peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA), dan upaya untuk mengatasi kendala atau hambatan tersebut.

D. Manfaat Penelitian.

Adapun hasil dari penelitian ini, diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini, diharapkan bisa menjadi bahan acuan dan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan Ilmu hukum pada umumnya, dan Hukum Agraria pada khususnya, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui peralihan hak atas tanah dengan adanya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

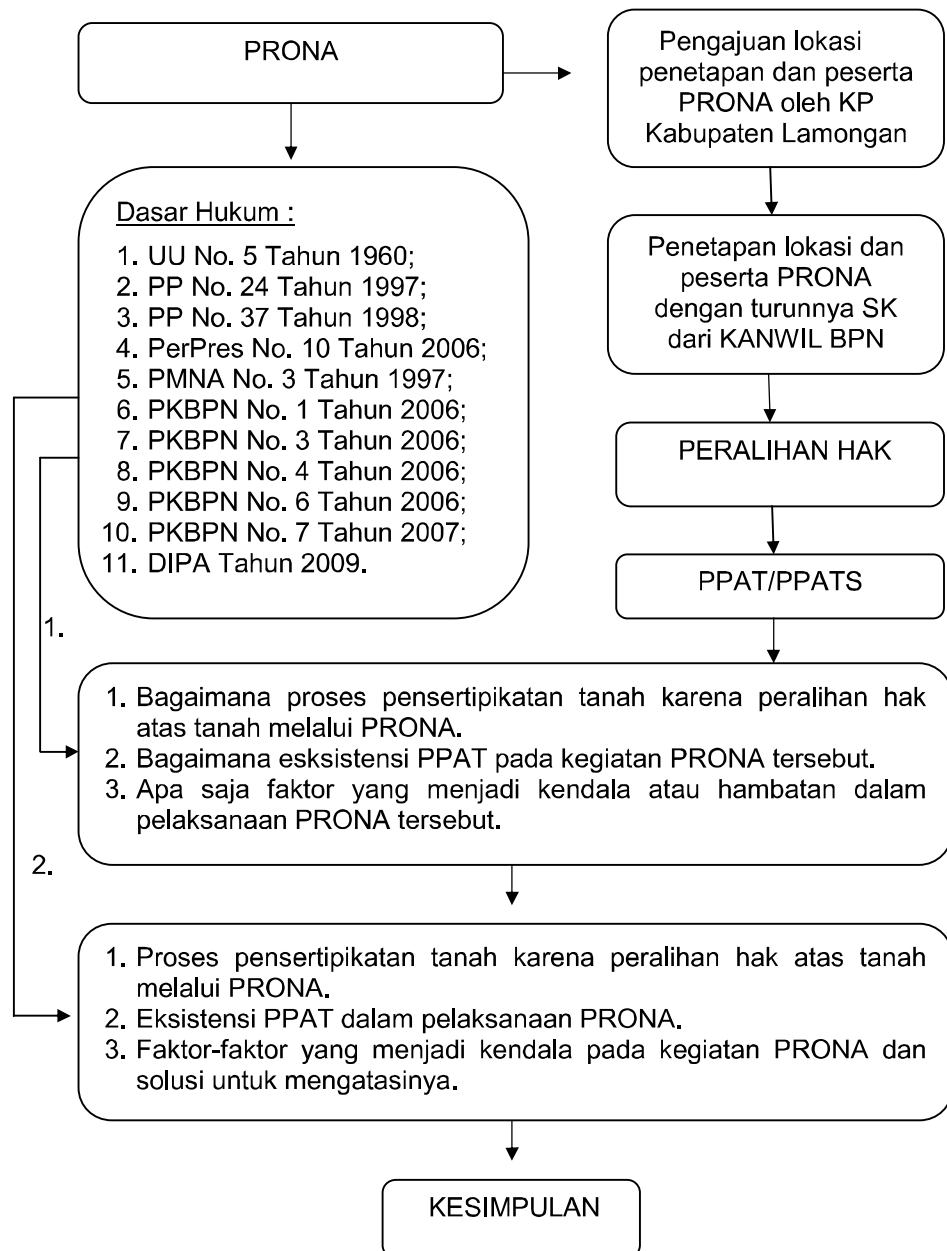
2. Manfaat Praktis.

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang luas kepada warga masyarakat tentang pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui peralihan hak atas tanah dengan adanya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).
- b. Penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan masukan atau sumbangan pemikiran bagi pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional untuk lebih meningkatkan pelayanan dan mengambil kebijakan yang

strategis guna pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang lebih baik bagi keperluan perlindungan hukum hak atas tanah bagi keperluan perlindungan hukum hak atas tanah di Kabupaten Lamongan khususnya, dan secara nasional pada umumnya.

E. Kerangka Pemikiran.

1. Kerangka Konseptual.



Keterangan :

1. Interpretasi dari permasalahan yang ada dikaitkan dengan dasar hukum untuk penyelesaian permasalahan tersebut.
2. Penerapan hukum dalam menjawab permasalahan yang ada.

Dari adanya kerangka konsep ini, penulis ingin memberikan gambaran mengenai pelaksanaan PRONA secara garis besarnya dan guna menjawab perumusan masalah yang telah dikemukakan pada awal usulan penelitian tesis ini. PRONA dimunculkan guna memberikan kesempatan kepada warga kurang mampu untuk dapat mensertipikatkan tanahnya dengan biaya yang terjangkau. Pengusulan adanya PRONA biasanya dilakukan oleh seorang Camat yang daerahnya belum tersentuh oleh program tersebut, yang kemudian diteruskan pada Kantor Pertanahan setempat. Atas dasar usulan dari Camat tersebut, Kantor Pertanahan kemudian mengajukan penetapan lokasi dan peserta PRONA kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Setelah disetujui oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, kemudian dikeluarkanlah Surat Keputusan (SK) tentang penetapan lokasi dan peserta PRONA tersebut. Di dalam prosesnya PRONA dipimpin oleh seorang Pimpinan Proyek (PIMPRO) yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan (SK) dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang dibantu oleh beberapa Satgas Yuridis dan Satgas Teknis. Tugas dari Pimpro adalah mengawasi jalannya pelaksanaan PRONA, Satgas Yuridis

bertindak untuk pelaksanaan pendaftaran kegiatan PRONA dalam kantor pertanahan, sedangkan Satgas teknis bertugas untuk melakukan pengukuran, meneliti tanda batas, mencatat dan mengambil surat-surat tanah serta mengukur tanah. Selain itu, terdapat PPAT/PPATS yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bertugas untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah, seperti Jual beli, Hibah, dan Waris. Disinilah wujud dari eksistensi PPAT/PPATS. Selain itu, PPAT/PPATS juga bertugas untuk mengolah data secara langsung, baik berupa kelengkapan atau persyaratan yang harus dipenuhi untuk melakukan proses peralihan hak dan membantu pemberkasan untuk penegasan konversi, yang untuk selanjutnya diproses di Kantor Pertanahan tanpa dibutuhkannya suatu akta. Sedangkan untuk proses peralihan hak, dibuatkan akta yang semuanya sudah disediakan oleh Kantor Pertanahan.

Kegiatan tersebut semuanya diinterpretasikan kedalam Undang-Undang sebagai dasar pelaksanaannya, yaitu UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) No. 1

Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PPAT, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) No. 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) No. 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) No. 6 Tahun 2006 tentang Rencana strategis BPN-RI (Renstra BPN-RI) tahun 2007-2009, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) No. 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) tahun anggaran 2009 Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan beserta Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan kegiatan PRONA tahun 2009.

2. Kerangka Teori.

a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) sebagai pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik terhadap perbuatan hukum tentang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dengan tugas pokok membuat akta tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, PPAT bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam penyampaian sumber data yuridis untuk bidang tanah yang akan didaftar melalui akta PPAT. Fungsi akta PPAT adalah sebagai bukti bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum terhadap

tanah yang bersangkutan. Sehingga tanpa akta PPAT, Kepala Kantor Pertanahan akan menolak melakukan pendaftaran tanah⁷. PPAT sebagai pejabat umum mempunyai peranan sangat penting dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Selain mempunyai tugas pokok membuat akta-akta tanah PPAT berperan dalam penghimpunan pajak sebagai salah satu sumber devisa negara.

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu⁸ :

1. Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.

3. Pasal 1 Angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

4. Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

⁷. Ana Silviana, *Op.cit.*, hal. 87

⁸. Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010), hal. 323.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

5. Pasal 1 Angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Dari kelima peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah diatas terdapat persamaan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum, dan kewenangannya membuat akta yang berkaitan dengan tanah, sedangkan perbedaanya adalah⁹ :

1. Pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah diperinci dengan tegas, yaitu akta pemindahan hak, akta pembebanan Hak Tanggungan, dan akta Kuasa membebaskan Hak Tanggungan;
2. Pada Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, akta yang dibuat oleh Pejabat

⁹. *Ibid*, hal. 326.

Pembuat Akta Tanah tidak diperinci secara tegas, hanya dirumuskan akta-akta tanah tertentu.

3. Pada Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006, Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah akta otentik, akta dibuat untuk perbuatan hukum tertentu, dan objek perbuatan hukumnya mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

b. Pendaftaran Tanah.

Menurut A.P. Parlindungan¹⁰, pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capistratum*” yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Dalam arti tegas *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Sebutan pendaftaran tanah atau *land registration* : menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya

¹⁰. A.P. Parlindungan, *Pendaftaran tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), hal. 18-19.

dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”. Kata “Kadaster” yang menunjukan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah latin “*Capistratum*” yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah¹¹.

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat pada Pasal 1 angka (1)

PP No. 24 Tahun 1997, yaitu :

“serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA), merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atau untuk tanah yang belum pernah didaftar sebelumnya. Pendaftaran tanah pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran

¹¹. Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 74.

pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak, yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah yang telah ditetapkan atau ditunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan pendaftaran secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya¹².

c. Peralihan Hak Atas Tanah.

Peralihan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum baik yang disengaja maupun tidak disengaja mengakibatkan beralihnya hak atas tanah kepada pihak lain. Ruang lingkup peralihan hak atas tanah yang sengaja, yaitu perbuatan hukum yang disengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang

¹². Ana Silviana, *Op.cit.*, hal. 75-76.

menerima pengalihan. Perbuatan hukum tersebut meliputi jual beli, tukar menukar, hibah/wasiat, dan lelang. Peralihan hak yang tidak sengaja adalah perbuatan hukum yang secara tidak sengaja atau karena hukum mengakibatkan beralihnya hak atas tanah kepada orang yang menerima pengalihan. Perbuatan hukum tersebut adalah pewarisan. Perbuatan hukum yang dilakukan secara sengaja untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut dengan pemindahan hak atas tanah. Dasar hukum peralihan hak atas tanah adalah :

1. Pasal 20 Ayat (20), Pasal 28 Ayat (3), Pasal 35 Ayat (3), dan Pasal 43 UUPA, bahwa HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain.
2. Pasal 16, 34, dan 54 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menentukan bahwa “perolehan hak atas tanah terjadi dengan cara Jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan.

Menurut Boedi Harsono¹³, peralihan hak atas tanah bisa terjadi karena disebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu :

1. Pewarisan tanpa wasiat.

Menurut hukum perdata, jika pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal dunia, hak tersebut karena hukum beralih kepada ahli warisnya. Peralihan hak tersebut kepada para ahli waris, yaitu siapa-

¹³. Boedi Harsono, *Op.cit.* hal. 329.

siapa yang termasuk ahli waris, berapa bagian masing-masing dan bagaimana cara pembagiannya, diatur oleh hukum waris almarhum pemegang hak yang bersangkutan, bukan oleh hukum tanah. Hukum tanah memberikan ketentuan mengenai penguasaan tanah yang berasal dari warisan dan hal-hal mengenai pemberian surat tanda bukti pemilikannya oleh para ahli waris.

2. Pemindahan hak.

Berbeda dengan beralihnya hak atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat yang terjadi karena hukum dengan meninggalnya pemegang hak, dalam perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Bentuk pemindahan haknya bisa berupa :

- a. Jual beli ;
- b. Tukar menukar ;
- c. Hibah ;
- d. Pemberian menurut adat ;
- e. Pemasukan dalam perusahaan atau *inbreng* ;
- f. Hibah-wasiat atau *legaat*.

d. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dalam rangka pemberian kepastian hak, Pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan sertipikasi massal

secara PRONA. Kebijakan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertipikat hak atas tanah dengan biaya lebih murah, dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. PRONA merupakan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan massal dalam rangka membantu golongan ekonomi lemah.

PRONA adalah kebijakan nasional di bidang Pertanahan yang bermaksud untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan Landreform dan menyelesaikan secara tuntas dengan biaya yang murah. Selain itu untuk memberdayakan organisasi dan sumber daya manusia. Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melaksanakan sertipikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitas dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia. Adapun tujuan dikeluarkannya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah untuk memberikan dorongan atau rangsangan guna menumbuhkan kesadaran bagi pemegang hak milik atas tanah agar sadar akan hak dan kewajibannya,

atas inisiatif sendiri mendaftarkan hak atas tanahnya untuk mewujudkan catur tertib dibidang pertanahan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat.

F. Metode Penelitian.

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau secara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsi-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan didalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi¹⁴.

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penyusunan suatu penulisan tesis yang memenuhi syarat baik kualitas maupun kuantitas, maka dipergunakan metode penelitian tertentu. Metodologi berasal dari

¹⁴. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 35.

bahasa Yunani, yaitu kata *Methodos* dan *Logos*. *Methodos* berarti cara atau jalan, sedangkan *Logos* berarti ilmu pengetahuan. Sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metodologi menyangkut masalah kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu yang bersangkutan. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa metode penelitian adalah¹⁵ :

- a. Suatu tipe pemikiran-pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian;
- b. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
- c. Cara tertentu untuk melakukan suatu prosedur.

Adapun metode penelitian yang akan dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Metode Pendekatan.

Dalam menyusun penelitian tesis ini, pendekatan masalah yang dipergunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu pendekatan yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat¹⁶, atau dengan kata lain pendekatan yuridis empiris merupakan suatu pendekatan penelitian yang dilakukan untuk menganalisa sejauh manakah

¹⁵. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2008), hal. 5.

¹⁶. *Ibid.* hal. 52.

efektifitas suatu peraturan perundang-undangan atau hukum di dalam masyarakat.

2. Spesifikasi Penelitian.

Untuk mendekati pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini, dipergunakan spesifikasi penelitian *deskriptif analitis*, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk menggambarkan tentang manusia, keadaan/gejala-gejala lainnya¹⁷. Penelitian *deskriptif analitis* berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian bersangkutan.

3. Populasi dan Sampel Penelitian.

a. Populasi Penelitian.

Populasi Penelitian diartikan sebagai keseluruhan atau himpunan obyek yang sama dengan karakter yang sama pada penelitian.¹⁸ Jadi populasi penelitian adalah seluruh obyek, seluruh individu, seluruh gejala atau seluruh kejadian termasuk waktu, tempat, gejala-gejala, dan sebagainya yang mempunyai ciri atau karakter yang sama dan merupakan unit satuan yang diteliti. Populasi pada penelitian ini adalah para peserta pada pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) tahun 2009, di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan, Jawa Timur, sebanyak 888 orang.

¹⁷. Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Press, 1997), hal. 29.

¹⁸. Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hal.145.

b. Sampel Penelitian.

Sampel penelitian adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi¹⁹. Mengingat besarnya populasi yang diteliti, maka dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengambil sample. Cara pengambilan *sample* dilakukan berdasarkan *non random* dengan cara *purposive sampling*, yang artinya penarikan sampling dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu²⁰. Sample yang dipilih, adalah sebagai berikut :

- a. Desa Nguwok sebanyak : 20 Peserta.
- b. Desa Kacangan sebanyak : 20 Peserta.
- c. Desa Kedungrejo sebanyak : 20 Peserta.
- d. Desa Kedungpengaron sebanyak : 20 Peserta.

Jadi sample yang diambil sebanyak 80 orang yang kemudian di jadikan sebagi responden, dan satu orang Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berperan untuk pembuatan akta peralihan hak atas tanah dalam PRONA tersebut. Di samping itu, untuk melengkapi data yang diperoleh dari responden, dihimpun juga informasi dari para narasumber dalam penelitian, yaitu :

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan; dan
- b. Pimpinan proyek (Pimpro) PRONA tahun 2009.

¹⁹. *Ibid*, hal. 147.

²⁰. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hal 51.

4. Sumber dan Jenis Data.

a. Jenis Data.

Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Data Primer.

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni sesuatu yang merupakan inti dari problematika penelitian. Objek penelitian dalam tesis ini adalah kegiatan PRONA yang dilaksanakan di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan.

2. Data Sekunder.

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan sebagainya. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu buku- buku atau literatur-literatur mengenai pertanahan hasil penelitian terdahulu, artikel, berkas-berkas atau dokumen-dokumen dan sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Sumber Data.

Sumber data adalah sesuatu yang menjadi sumber untuk mendapatkan sebuah data. Sumber data yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Sumber Data Primer.

Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti, dan diperoleh langsung dari lapangan atau masyarakat²¹. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data primer adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan para warga peserta PRONA tahun 2009, yang dilaksanakan di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan.

2. Sumber data Sekunder.

Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun sumber data sekunder yang digunakan penulisan tesis ini adalah :

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif²², artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer tersebut, terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

²¹. Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hal. 51-52.

²². Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hal. 141.

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 4) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- 5) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- 8) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.
- 9) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Strategis BPN-RI (Renstra BPN-RI) tahun 2007-2009.

10) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan²³. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa :

- 1) Buku-buku dan literatur mengenai Hukum Agraria ;
- 2) Buku-buku dan literatur mengenai Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah ;
- 3) Hasil penelitian mengenai pelaksanaan PRONA.
- 4) Hasil karya ilmiah atau seminar dari pakar hukum khususnya di bidang pertanahan, dan sebagainya.

Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk kearah mana peneliti melangkah.

5. Teknik Pengumpulan Data.

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam hal menjawab permasalahan yang ada. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

²³. Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.* hal. 142.

a. Studi Kepustakaan.

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data tertulis dengan menggunakan "*content analysis*". *Content analysis* adalah teknik pembuatan kesimpulan secara obyektif dan sistematis, mengidentifikasi dan menetapkan karakteristik dari suatu pesan²⁴. Penelitian ini menggunakan studi dokumen dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan, dokumen-dokumen, data-data dan literatur lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian yang sedang dilakukan.

b. Studi Lapangan.

Studi lapangan dilakukan dengan teknik wawancara, dengan tujuan untuk mendapatkan data primer. Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian. Wawancara ini dimaksudkan untuk mendapatkan atau memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya²⁵.

²⁴. *Ibid.* hal. 21-22.

²⁵. Bahder Johan Nasution, *Op.cit.*, hal. 167.

6. Teknik Analisis Data.

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah analisis data *kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh²⁶. Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berpikir *deduktif-induktif* dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan-laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Kemudian untuk menarik kesimpulan dapat menggunakan metode *deduktif* dan metode *induktif*. Penarikan kesimpulan secara *deduktif* yakni penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus. Sedangkan secara *induktif* adalah menarik kesimpulan dengan cara yang berangkat dari pengetahuan yang khusus kemudian menilai suatu kejadian yang umum. Penelitian ini menggunakan metode penarikan kesimpulan yang *induktif*, yaitu menilai suatu kejadian yang bersifat khusus menuju ke sifat umum.

²⁶. Soerjono, Soekanto, *Op.cit.* hal. 250.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

1. Pengertian Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik terhadap perbuatan hukum tentang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, dengan tugas pokok membuat akta tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Didalam pelaksanaan pendaftaran tanah, PPAT bertugas untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam penyampaian sumber data yuridis untuk bidang tanah yang akan didaftar melalui akta PPAT. Fungsi akta PPAT adalah sebagai bukti bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum terhadap tanah yang bersangkutan. Sehingga tanpa akta PPAT Kepala Kantor Pertanahan akan menolak untuk melakukan pendaftaran tanah.

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan pejabat umum adalah seorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan wewenang memberikan pelayanan kepada umum dibidang tertentu²⁷. Sejalan dengan Boedi Harsono, Sri Winarsi

²⁷ .Boedi Harsono, *PPAT sejarah tugas dan kewenangannya* (Majalah Renvoi, No.8.44.IV, Jakarta, 3 Januari 2007), hal. 11.

menyatakan bahwa pengertian pejabat umum mempunyai karakter yuridis, yaitu selalu dalam rangka hukum publik. Sifat publiknya dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian, dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah²⁸. Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pengertian tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah²⁹ :

- a) Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

- b) Pasal 1 Angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

²⁸ . Sri Winarsi, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum* (Majalah Yuridika, Vol. 17 No. 2, Fakultas Hukum : Universitas Airlangga-Surabaya, Maret 2002), hal. 186.

²⁹ . Urip santoso, *Op.cit*, hal. 325.

- c) Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- d) Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.

- e) Pasal 1 Angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

2. Pengaturan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara tegas menyatakan bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 6 Ayat (1) ditegaskan bahwa :

“Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, tugas pelaksanaan

pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan pemerintah ini atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain”.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, untuk kegiatan-kegiatan tertentu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak dapat melaksanakan sendiri, akan tetapi membutuhkan bantuan pihak lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 Ayat (2)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu

“Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan-peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Pejabat lain yang membantu Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah, yaitu³⁰:

a) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam pembuatan akta pemindahan hak kecuali lelang dan akta pemberian hak tanggungan atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

³⁰ . *Ibid.*, hal. 315.

b) Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).

Peranan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam pembuatan akta ikrar wakaf tanah hak milik.

c) Pejabat dari Kantor Lelang.

Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam melaksanakan pendaftaran tanah adalah pembuatan berita acara atau risalah lelang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

d) Panitia Ajudikasi.

Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal kegiatan hingga penandatanganan sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

Ketentuan pengaturan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah, diantaranya adalah :

a) Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 19 Ayat (1) bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah

diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”.

- b) Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang diuraikan dalam Pasal 10 Ayat (1 dan 2), Pasal 14, dan Pasal 15 Ayat (1 dan 2);
- c) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, yang diuraikan dalam Pasal 15 Ayat (1 dan 2);
- d) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah berserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, yang diuraikan dalam Pasal 1 (angka 1 dan 5), Pasal 10 Ayat (2), Pasal 13, dan Pasal 15 Ayat (1);
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, yang diuraikan dalam Pasal 42 Ayat (1);
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yang diuraikan dalam Pasal 16 Ayat (4), Pasal 34 Ayat (4), dan Pasal 54 Ayat (5);
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, dan diuraikan dalam Pasal 3;

- h) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang diuraikan dalam Pasal 1 Angka 24, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 43 Ayat (2), Pasal 44, Pasal 51, dan Pasal 62.
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, yang dinyatakan tidak berlaku lagi dan digantikan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Tugas dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu

melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pada pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu³¹. Perbuatan hukum tersebut meliputi :

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Hibah;
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e. Pembagian hak bersama;
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- g. Pemberian Hak Tanggungan; dan
- h. Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT).

Perbuatan hukum tersebut adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh para pihak mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang menimbulkan akibat hukum bagi para pihak tersebut. Akibat hukum dari perbuatan tersebut dapat berupa pemindahan atau peralihan hak,

³¹ . Ana Silviana, *Op.cit*, hal. 93.

pembebanan hak, dan pemberian hak.³² Pada Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, menyatakan bahwa tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah. Untuk menjawab hal tersebut, dapat dilihat pada macam kegiatan pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- 1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Opzet atau Initial Registration*).
- 2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*Bijhouding atau Maintenance*).

Dari dua macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka kegiatan yang menjadi tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun berupa pemindahan hak,

³² . Urip Santoso, *Op.cit*, hal. 340.

pembebanan hak tanggungan, pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik, dan pemberian kuasa membebankan hak tanggungan. Dalam perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tersebut dibutuhkan bantuan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk membuat akta. Oleh karena itu, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum tersebut.

A.P. Parlindungan³³ menyatakan bahwa, tugas PPAT adalah melaksanakan suatu *Recording of deed conveyance*, yaitu suatu perekaman pembuatan akta tanah yang meliputi mutasi hak, pengikatan jaminan dengan hak atas tanah sebagai hak tanggungan, mendirikan hak baru diatas sebidang tanah (Hak Guna Bangunan diatas Hak Milik atau Hak Pakai diatas Hak Milik) ditambah surat kuasa memasang Hak Tanggungan.

Pada dasarnya, tugas PPAT yang berkaitan dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah ³⁴:

- a) Melakukan pengecekan terhadap sertifikat mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, baik itu sertifikat Hak

³³ . A.P. Parlindungan, *Op.cit*, hal. 83.

³⁴ . Urip Santoso, *Op.cit*, hal 345.

Milik, Hak Guna Bangunan, maupun Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

- b) PPAT hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah susun pada saat wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak berupa surat setor bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).
- c) PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan member penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- d) PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya, yang berkaitan dengan tanah kepada Kantor Pertanahan selambat-lambatnya tujuh hari sejak ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan tugasnya haruslah mandiri dan tidak memihak kepada salah satu pihak. Irawan Soerodjo menyatakan, bahwa jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri, yaitu ³⁵:

³⁵ . Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya : Arkola, 2003), hal. 149-150.

- a) Mempunyai fungsi sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan mendapat kewenangan dari pemerintah melalui Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah yang merupakan alat bukti otentik.
- b) Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance*, sehingga wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan diantara mereka.
- c) Mengesahkan suatu perbuatan hukum diantara para pihak yang bersubstansi mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum dan menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.

Sedangkan kewenangan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, terlihat pada ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu :

- 1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Kewenangan PPAT Khusus hanya membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya. Akta yang dibuatnya adalah³⁶ :

- a) Pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat.

Program-program pelayanan masyarakat ini, misalnya program pensertipikatan yang memerlukan adanya akta PPAT terlebih dahulu karena tanah yang bersangkutan belum atas nama pihak yang menguasainya. Pekerjaan yang dilakukan oleh PPAT Khusus ini adalah pekerjaan pelayanan dan karena itu pembuatan akta dimaksud tidak dipungut biaya.

- b) Pembuatan akta tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri.

Dalam praktik hubungan internasional sering kali suatu negara memberikan kemudahann kepada negara lain di berbagai bidang, termasuk bidang pertanahan. Atas dasar tersebut dipandang perlu ada ketentuan untuk kemungkinan Indonesia memberikan kemudahan yang sama di bidang perubahan data pendaftaran hak atas tanah kepunyaan negara asing.

³⁶. Urip Santoso, *Op.cit*, Hal. 350.

4. Pengangkatan dan pemberhentian Pejabat Pembuat Akta tanah (PPAT).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, ditetapkan tiga macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu :

a) **Pejabat Pembuat Akta Tanah.**

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

b) **Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.**

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah pejabat pemerintahan yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah, dengan membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini adalah Kepala Kecamatan.

c) **Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.**

Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat akta Pejabat Pembuat Akta

Tanah tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintahan tertentu. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di angkat dan diberhentikan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, yang mendapatkan limpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menetapkan syarat untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu :

- a. Berkewarganegaraan Indonesia;
- b. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat;
- d. Belum pernah dipenjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. Sehat jasmani dan rokhani;

- f. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Ketentuan tentang penunjukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara dapat dijelaskan sebagai berikut³⁷ :

- a. Camat yang wilayah kerjanya berada dalam daerah Kabupaten/Kota yang formasi PPAT nya belum terpenuhi dapat ditunjuk sebagai PPAT Sementara.
- b. Surat Keputusan penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atas nam Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- c. Untuk keperluan penunjukan sebagai PPAT Sementara, Camat yang bersangkutan melaporkan pengangkatannya sebagai PPAT Sementara kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan salinan atau fotocopy keputusan pengangkatan tersebut.

³⁷ . Urip Santoso, *Op.cit*, hal. 331.

- d. Penunjukan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia setelah diadakan penelitian mengenai keperlunya berdasarkan letak desa yang sangat terpencil dan banyaknya bidang tanah yang sudah terdaftar diwilayah desa tersebut.

Ketentuan tentang penunjukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Khusus dapat dijelaskan sebagai berikut ³⁸:

- a. Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia secara kasus demi kasus atau untuk perbuatan hukum tertentu.
- b. Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai PPAT Khusus dapat dilakukan didalam keputusan mengenai penetapan program khusus pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuat akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Kementerian Luar Negeri, yang memerlukan ditunjuknya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai PPAT Khusus.

³⁸ . *Op.cit*, hal. 333.

Sedangkan pemberhentian sebagai PPAT diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang menetapkan bahwa PPAT berhenti menjabat karena :

- a. Meninggal dunia;
- b. Telah mencapai usia 65 tahun;
- c. Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/Kota yang lain daripada kerjanya sebagai PPAT;
- d. Diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 8 Ayat (2), menetapkan bahwa “PPAT Sementara dan PPAT Khusus berhenti melaksanakan tugas PPAT, apabila tidak lagi memegang jabatan, atau diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional”.

5. Sanksi-Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Sanksi merupakan alat pemaksa, selain hukuman juga untuk mentaati aturan atau ketetapan yang telah ditentukan dalam peraturan atau perjanjian. Menurut Philipus M. Hadjon³⁹,

³⁹. Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3&4) UU. Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Majalah Yuridika : Fakultas Hukum, Universitas Airlangga-Surabaya, No. 1 tahun XI, Januari-Pebruari 1996), hal. 1.

sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik, yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi. Dengan demikian unsur-unsur sanksi adalah :

- a. Sebagai alat kekuasaan;
- b. Bersifat hukum (hukum publik);
- c. Digunakan oleh penguasa; dan
- d. Sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan.

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pembebanan sanksi tidak hanya terdapat dalam bentuk hukum, tetapi bisa dalam bentuk peraturan lain, seperti Keputusan Menteri ataupun bentuk lain dibawah undang-undang. Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum tersebut, seperti merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam tiap aturan hukum. Seakan-akan aturan hukum yang bersangkutan tidak bergigi atau tidak dapat ditegakkan atau tidak akan dipatuhi jika pada bagian akhir tidak mencantumkan sanksi.

Ketidaktaatan atau pelanggaran suatu kewajiban yang tercantum dalam aturan hukum mengakibatkan terjadinya ketidakteraturan yang sebenarnya tidak diinginkan oleh aturan

hukum yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan fungsi sanksi yang dipakai untuk penegakan hukum, terhadap ketentuan-ketentuan yang biasanya berisi suatu larangan atau yang mewajibkan. Hakikat sanksi sebagai suatu paksaan berdasarkan hukum, juga untuk memberikan penyadaran kepada pihak yang melanggarnya, bahwa suatu tindakan yang dilakukannya tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Disamping itu juga, untuk menjaga keseimbangan berjalannya suatu aturan hukum.

Sanksi yang dijatuhkan kepada PPAT juga merupakan suatu bentuk penyadaran, bahwa PPAT dalam melakukan tugas jabatannya telah melanggar ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Disamping itu, pemberian sanksi terhadap PPAT juga untuk melindungi masyarakat dari tindakan PPAT yang dapat merugikan masyarakat, misalnya membuat akta yang tidak melindungi hak-hak yang bersangkutan, sebagaimana yang tersebut dalam akta PPAT.

Sanksi tersebut untuk menjaga martabat lembaga PPAT sebagai lembaga kepercayaan, karena jika PPAT melakukan pelanggaran dapat menurunkan kepercayaan masyarakat

terhadap PPAT. Sanksi terhadap PPAT terdapat dalam Pasal 10 Ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu :

- 1) PPAT diberhentikan dengan hormat dari jabatannya, karena :
 - a) Permintaan sendiri;
 - b) Tidak lagi mampu untuk menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan, berdasarkan pemeriksaan kesehatan yang berwenang atas permintaan Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk;
 - c) Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - d) Diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau anggota TNI/POLRI.
- 2) PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya, karena :
 - a) Melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - b) Dijatuhi hukuman kurungan / penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya lima tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 62 diterapkan sanksi bagi PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya, yang mengabaikan ketentuan-ketentuan Pasal 38, 39, dan 40 tersebut, serta petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk, sanksi yang dikenakan tindakan administratif berupa :

- a) Teguran lisan;
- b) Teguran tertulis;
- c) Pemberhentian sementara;
- d) Pemberhentian dengan hormat; dan
- e) Pemberhentian dengan tidak hormat.

Adanya sanksi administratif dimaksudkan agar PPAT dapat bertindak benar, sehingga produk PPAT berupa akta PPAT dapat dijadikan dasar untuk melakukan tindakan hukum lainnya dalam bidang pertanahan. Akan tetapi penjatuhan sanksi administratif tersebut harus berdasarkan prosedur atau hukum acara yang mengatur bagaimana sanksi tersebut dapat dijalankan, baik mengenai pejabat maupun instansi yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi.

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.

1. Pengertian Tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut Muhamad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, dari segi istilah ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam bahasa latin disebut *Capistratum*, di Jerman dan Italia di sebut *Catastro*, di Prancis disebut dengan *Cadastre*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *Kadastrale* atau *Kadaster*. Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk

pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan⁴⁰.

Boedi Harsono mengatakan, bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharanya⁴¹.

UUPA memberi pengertian pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut.
3. Pembuktian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁴⁰ .Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hal. 18-19.

⁴¹ . Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 72.

Kegiatan yang berupa pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah akan menghasilkan pula peta-peta pendaftaran tanah dan surat ukur. Di dalam peta pendaftaran tanah dan surat ukur akan diperoleh keterangan tentang letak, luas, dan batas-batas tanah yang bersangkutan, sedangkan kegiatan yang berupa pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut akan diperoleh keterangan-keterangan tentang status tanahnya, beban-beban apa yang ada di atasnya, dan subyek dari haknya. Kegiatan terakhir dari pendaftaran tanah adalah pemberian surat bukti atas tanah yang lazim disebut dengan sertipikat.

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1

Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

“Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut, dapat dilihat beberapa unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu⁴² :

- a) Pendaftaran tanah merupakan suatu proses administrasi yang dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional).

⁴² . Ana Silviana, *Op.cit*, hal. 14.

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, bertautan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.

b) Terus menerus dan teratur.

Kata “terus menerus dan teratur” menunjukan kepada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai tidak ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kata “teratur” menunjukan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Artinya, bahwa sekali tanah dilakukan pendaftaran maka untuk selanjutnya setiap terjadi perbuatan hukum atas tanah tersebut, harus diikuti

dengan pendaftaran tanah dengan tujuan agar data yang tersedia sesuai dengan keadaan yang terakhir.

- c) Pengumpulan data tanah (data fisik dan data yuridis).
Data fisik mengenai tanahnya yaitu meliputi lokasi, batas, luas bangunan, dan tanaman yang ada diatas tanah tersebut. Sedangkan data yuridis berisi tentang mengenai haknya, yaitu haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.
- d) Pemberian/penerbitan dokumen tanda bukti hak yang disebut dengan sertipikat hak atas tanah, sertipikat hak tanggungan dan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

2. Pengaturan Tentang Pendaftaran Tanah.

Membicarakan pendaftaran tanah tidak bisa dilepaskan dari sudut pandang hukum, mengingat bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum. Oleh sebab itu semua kebijakan Pemerintah harus ada dasar hukumnya. Maka kebijaksanaan Pemerintah di bidang pertanahan khususnya tentang pendaftaran tanah diatur pula dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria merupakan landasan bagi pembaharuan hukum agraria guna memberikan

jaminan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga dapat mencegah terjadinya sengketa tanah.

Dasar hukum pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA Ayat (1-4) yang menyebutkan bahwa :

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam Ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan pendaftaran tanah ini bersifat *Recht Kadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang pelaksanaannya di tuangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai berlaku efektif tanggal 8 Oktober 1997. Selanjutnya dalam UUPA ada ketentuan yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah

yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya. Adapun ketentuan-ketentuan tersebut adalah :

- a) Pasal 23 Ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
- b) Pasal 32 Ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak guna usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
- c) Pasal 38 Ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

Penjelasan Umum UUPA bab IV menegaskan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, jika tidak diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali. Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 mengatur secara teknis penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia.

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur tentang pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia oleh Pemerintah dilakukan secara bertahap. Dalam hal ini perlu ketekunan dan ketelitian dari Pemerintah yang didukung oleh masyarakat agar tercapai apa yang menjadi tujuan dari pendaftaran tanah dimaksud.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah.

Tujuan untuk mendapatkan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah (Pasal 19 UUPA) merupakan tujuan utama di dalam pendaftaran tanah. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi⁴³ :

a) Kepastian status hak yang terdaftar.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti status hak yang terdaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak tanggungan, dan lain sebagainya.

⁴³ . Urip Santoso, *Op.cit*, Hal. 19.

b) Kepastian subjek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti siapa pemegang haknya, apakah perorangan, atau badan hukum.

c) Kepastian objek hak.

Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan luas tanah.

Tujuan pendaftaran tanah kemudian diperinci dalam ketentuan isi Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu⁴⁴:

- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dapat mengadakan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dari tujuan diatas, maka pendaftaran tanah tersebut dapat memberikan manfaat bagi 3 (tiga) pihak yaitu ⁴⁵:

- a) Bagi pihak pemegang hak atas tanah yaitu sebagai alat bukti penguasaan haknya;

⁴⁴ . Ana Silviana, *Op.cit*, hal. 20.

⁴⁵ . *Ibid*, hal. 21.

- b) Bagi pihak yang berkepentingan (pihak ketiga) yaitu untuk memperoleh keterangan tentang tanah yang akan dijadikan obyek perbuatan hukum;
- c) Bagi pemerintah yaitu untuk mendukung kebijaksanaan bidang pertanahan.

Disamping itu berkenaan dengan tujuan pendaftaran tanah tersebut, diharapkan agar kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana⁴⁶:

- a) Orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang menjadi haknya. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti kepada pemegang hak yang bersangkutan;
- b) Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang bersangkutan mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau kreditor itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

⁴⁶ . Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, (Jakarta : PT. Gramedia Utama, 1995), Hal. 80-81

4. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.

Pendaftaran tanah pertama kali (*Initial Registration*) adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kalinya obyek pendaftaran tanah, yang semula belum didaftar menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ataupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran ini ditetapkan dengan ketetapan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang selama ini juga telah dijalankan melalui program adjudikasi.

Pendaftaran tanah sistematis menurut Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu "Pendaftaran tanah secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa atau kelurahan." Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah

berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dengan kata lain, bahwa di dalam pendaftaran tanah secara sistematis mengharuskan pemerintah dalam hal ini melalui Badan Pertanahan Nasional untuk lebih bersifat aktif dalam pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut.

Ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah secara sistematis adalah :

- a. Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
- b. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
- c. Pasal 13 sampai dengan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997; dan
- d. Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual/massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang

berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Di dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik pemohon baik secara individual/masal lebih bersifat aktif untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah. Hal ini tentu berbeda dengan pendaftaran tanah secara sistematis, yang mengharuskan pemerintah bersifat lebih aktif dibanding dengan pemohon. Ketentuan yang mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadik adalah :

- a. Pasal 1 Angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997;
- b. Pasal 13 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- c. Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 Peraturan Menteri Negara Agraria/Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 37 Tahun 1997.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi⁴⁷ :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
Kegiatan ini meliputi penetapan batas, pengukuran, dan pemetaan tanah obyek pendaftaran yang diatur dalam Pasal 17,18,19, dan 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24

⁴⁷ . Ana Silviana, *Op.cit*, hal. 63.

Tahun 1997 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

- b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis dan pembukuan haknya;

Kegiatan pengumpulan data yuridis diatur dalam Pasal 23, 24, dan 25 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Dalam pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan antara pembuktian hak-hak baru dan hak lama.

- c. Penerbitan sertipikat.

5. Sistem Pendaftaran Tanah.

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Lebih lanjut Boedi Harsono merumuskan bahwa “sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan: apa yang di daftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya”⁴⁸.

- a) Sistem Pendaftaran Akta.

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang di daftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Dalam sistem pendaftaran akta PPT bersifat pasif. Ia tidak

⁴⁸ . Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 76.

melakukan pengujian kebenaran data yang di sebut dalam akta yang di daftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai bukti. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk mencari data yuridis harus dilakukan apa yang disebut "*title search*" yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.

b) Sistem Pendaftaran Hak.

Berbeda dengan sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus di buktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan akta yang didaftar, melainkan haknya yang di ciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftar hak yang di berikan dalam buku tanah.

Akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftar perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak di buatkan buku baru, melainkan dilakukan

pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Berbeda dengan Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak ia bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang termuat dalam akta yang bersangkutan.

Sistem yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Hal ini dapat dilihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar⁴⁹.

6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.

Dalam pendaftaran tanah dikenal adanya dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif, keduanya mempunyai implementasi yang berbeda ditinjau dari segi akibat hukumnya, yaitu⁵⁰ :

⁴⁹. *Ibid*, hal. 480.

⁵⁰. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria : Pertanahan Indonesia Jilid 2*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2004), hal. 15.

a) Sistem Publikasi Positif.

Dalam sistem positif, orang atau badan hukum yang terdapat dalam daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum, sehingga apa yang terdaftar dalam daftar umum dan surat-surat bukti yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pada sistem ini jaminan lebih kuat diberikan kepada yang memperoleh hak, orang lain harus percaya bahwa pemegang hak yang terdaftar dalam daftar umum adalah pemegang hak yang sebenarnya, meskipun dikemudian hari ternyata keterangan-keterangan yang terdaftar di dalamnya adalah tidak benar. Apabila dikemudian hari ternyata diketahui bahwa keterangan-keterangan yang di cantumkan dalam daftar umum tidak benar, maka kepada yang dirugikan mendapat ganti rugi dalam bentuk lain.

Demikian pula terhadap batas-batas yang sudah diatur secara kadaster dan terdaftar dalam daftar umum adalah batas-batas yang benar. Pendaftaran dengan menggunakan sistem publikasi positif ini penyelenggaraannya dilaksanakan secara aktif dengan mengadakan pemeriksaan lebih dahulu seteliti mungkin,

oleh sebab itu memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit serta tenaga yang banyak.

b) Sistem Publikasi Negatif.

Dalam sistem ini, orang atau badan hukum yang terdaftar dalam daftar umum dan surat-surat tanda bukti hak yang diterbitkan tidak membuktikan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak yang sebenarnya yang sah menurut hukum. Dalam sistem publikasi negatif ini pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar umum secara prinsip, yang berhak atau tidak. Oleh sebab itu pendaftaran dengan sistem publikasi negatif dapat dilaksanakan dengan cepat dan lancar.

Pada sistem publikasi negatif ini jaminan perlindungan diberikan kepada "pemegang hak yang sebenarnya", yang berarti pemegang hak yang sebenarnya dapat menuntut haknya kembali meskipun hak tersebut sudah terdaftar dalam daftar umum atas nama orang lain. Pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, artinya sistem yang digunakan bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian

yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2), dan Pasal 38 Ayat (2).

C. Tinjauan Umum Tentang Peralihan Hak Atas Tanah.

1. Pengertian Tentang Peralihan Hak Atas Tanah.

Peralihan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum baik yang sengaja maupun tidak sengaja yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah kepada pihak lain. Peralihan hak atas tanah tersebut dapat digolongkan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu⁵¹ :

a. Beralih/peralihan yang tidak sengaja.

Berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena pemegang haknya meninggal dunia atau melalui pewarisan. Peralihan hak atas tanah ini terjadi karena hukum, artinya dengan meninggalnya pemegang hak, maka ahli warisnya memperoleh hak atas tanah tersebut. Dalam beralih ini, pihak yang memperoleh hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak atas tanah.

b. Dialihkan/peralihan yang disengaja.

Berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum yang

⁵¹ . Urip Santoso, *Op.cit*, hal. 301-302.

sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain memperoleh hak tersebut. Perbuatan hukum tersebut dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, wasiat, penyertaan dalam modal perusahaan (inbreng), pemberian dengan wasiat dan lelang. Dalam pemindahan hak disini, pihak yang mengalihkan harus berhak dan berwenang memindahkan hak, sedangkan bagi pihak yang memperoleh hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

Dari 2 (dua) bentuk peralihan hak atas tanah tersebut dapat dijelaskan tentang peralihan haknya, yaitu ⁵²:

- a. Hak atas tanah yang dapat beralih dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain;
- b. Hak atas tanah yang dapat beralih dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain dengan persyaratan;
- c. Hak atas tanah yang tidak dapat beralih dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain;
- d. Hak atas tanah yang dapat dialihkan/pemindahan hak dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain;
- e. Hak atas tanah yang dapat dialihkan/pemindahan haknya dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain dengan suatu persyaratan; dan

⁵² . *Ibid*, hal. 302.

- f. Hak atas tanah yang tidak dapat dialihkan/pemindahan hak dari pemegang (subjek) haknya kepada pihak lain.

2. Pengaturan dan Bentuk Peralihan Hak Atas Tanah.

Pengaturan tentang peralihan hak atas tanah diatur dalam beberapa peraturan yaitu :

- a) Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang dijabarkan dalam Pasal 20 Ayat (1), Pasal 28 Ayat (3), Pasal 35 Ayat (3), dan Pasal 43.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang peralihan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah, yang dijabarkan dalam Pasal 16 Ayat (1 sampai 6), Pasal 34 Ayat (1 sampai 8), dan Pasal 54 Ayat (1 sampai 10).
- c) Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dijabarkan dalam Pasal 10 Ayat (1 dan 2).
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dijabarkan dalam Pasal 37 Ayat (1 dan 4), Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, yang dijabarkan dalam Pasal 42 Ayat (1 dan 2).

- f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 37 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dijabarkan dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 105, dan Pasal 107 sampai dengan Pasal 113.

Selama ini didalam masyarakat, yang banyak berkembang tentang bentuk pemindahan hak atau peralihan hak adalah⁵³ :

- a) Jual beli;

Merupakan perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual.

- b) Hibah; dan

Merupakan suatu perbuatan hukum pemberian hak atas tanah dari seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apapun dan dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak yang menerima pemberian. Di dalam hibah, pihak penerima hibah biasanya masih ada hubungan kekerabatan dengan pemberi hibah. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan, bahwa pemberi hibah tidak mempunyai hubungan kekeluargaan dengan pihak

⁵³. Ana Silviana, *Pendaftaran Tanah : Buku II : Peralihan Hak atas Tanah, Jual beli Tanah, Praktek Pelaksanaan Jual Beli Tanah dan Pendaftarannya, Hubungan antara Tanah dan Bangunan/tanaman di atasnya*, (Fakultas Hukum – Universitas Diponegoro, Semarang, 2010), hal. 2.

penerima hibah. Hal ini merupakan salah satu karakteristik dari hibah yang bersifat terbuka.

c) Pembagian Hak bersama atau Pewarisan.

Pewarisan merupakan peralihan hak atas tanah yang terjadi karena hukum, dimana terjadi pada saat pewaris meninggal dunia dan meninggalkan harta berupa hak atas tanah. Pemindahan hak atas tanah karena pewarisan tidak diperlukan dengan akta PPAT, kecuali apabila dalam pewarisan ahli waris lebih dari satu dan tanah akan dipecah, maka akta pemecahannya harus dilakukan dengan akta pembagian harta bersama yang dibuat oleh PPAT.

Perbuatan-perbuatan tersebut, dilakukan pada waktu pemegang hak masih hidup kecuali pewaris, dan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai. Artinya, bahwa dengan dilakukannya perbuatan hukum tersebut, hak atas tanah yang bersangkutan berpindah kepada pihak lain. Sedangkan pewarisan, hak atas tanah yang bersangkutan beralih kepada penerima wasiat atau ahli waris pada saat pemegang haknya meninggal dunia.

D. Tinjauan Umum Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

1. Pengertian dan Dasar Hukum PRONA.

Pensertipikatan tanah secara masal melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapat tanggapan positif dari masyarakat. Selama ini pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 dekade, yang dimulai pada tahun 1961 baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah sebanyak ± 34 juta bidang dari ± 85 juta bidang. Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 tersebut, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Percepatan pendaftaran tanah diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Selain dari pada itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 Agenda BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah. Sejalan dengan itu, untuk menentukan arah dan kebijakan bagi pendaftaran tanah ke depan, berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) Nomor 6 Tahun 2006 telah ditetapkan Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2007-2009.

PRONA adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah

agar mau melaksanakan sertipikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitas dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia. PRONA merupakan prakarsa pertama mendekatkan proses pendaftaran tanah pada masyarakat. Hal ini terbukti dengan telah dilakukannya kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis melalui PRONA pada tahun 1981/1982 di 27 Propinsi dan 300 Kabupaten/Kota di Indonesia.

PRONA merupakan salah satu usaha untuk tercapainya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi⁵⁴:

a) Tertib Hukum Pertanahan.

Tertib Hukum Pertanahan bertujuan agar setiap tanah mempunyai sertipikat, sehingga tanah tersebut mempunyai kepastian hukum maupun hak yang kuat. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa peraturan hukum pertanahan sudah dilaksanakan dengan baik. Dengan adanya sertipikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa tanah dapat dihindari.

b) Tertib Administrasi Pertanahan.

⁵⁴ . Djaka Soehendera, *Seri Sosio-Legal Indonesia : Sertifikat Tanah dan Orang Miskin*, (Jakarta : Huma, 2010), hal. 88.

Tertib Administrasi Pertanahan bertujuan untuk peningkatan mutu pelayanan kantor pertanahan kepada masyarakat dengan cara cepat, mudah dan biaya yang murah, yang diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

c) Tertib Penggunaan Tanah.

Tertib Penggunaan Tanah dimaksudkan perlu ditumbuhkan adanya pemahaman tentang arti pentingnya penggunaan tanah secara terencana agar diperoleh manfaat yang optimal, seimbang dan lestari, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang (UU No 24 Tahun 1992), karena masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan atau dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, dan sebaliknya banyak terjadi penggunaan tanah tidak sesuai dengan perencanaan tata ruangnya.

d) Tertib Pemeliharaan tanah dan Lingkungan Hidup.

Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah kerusakan tanah dan pemeliharaan kesuburan tanah serta menjaga kelestarian sumber daya alam yang terkandung di atasnya dan di dalamnya. Dalam hubungan ini faktor pertumbuhan

penduduk dan penyebarannya yang tidak merata, seringkali menyebabkan terjadinya pemusatan penduduk atau berlangsungnya urbanisasi yang melampaui batas kemampuan daya tampung satu wilayah dan mendorong terjadinya penggunaan tanah tanpa memperhatikan kondisi tanah dan kelestarian lingkungan hidup.

Adapun mengenai dasar hukum Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- d. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- f. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- h. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.
- i. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Strategis BPN-RI (Renstra BPN-RI) tahun 2007-2009.
- j. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.
- k. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2. Tujuan PRONA.

Dalam petunjuk pelaksanaan PRONA, dijelaskan tujuan PRONA adalah :

- a) Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuatkan sertifikat atas hak yang dimilikinya tersebut.

- b) Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan.
- c) Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tentram.
- d) Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan dibidang ekonomi.
- e) Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
- f) Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.
- g) Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Dengan usaha-usaha yang pasti dari Pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk mensukseskan PRONA di seluruh Indonesia, maka program PRONA benar-benar dapat membantu masyarakat untuk dapat memiliki alat bukti hak kepemilikan atas tanah. Proses untuk mendapatkan sertifikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Pada dasarnya PRONA merupakan proyek pensertipikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari Pemerintah melalui anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional.

Pensertipikatan tanah melalui PRONA ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertipikatan yang diadakan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut, antara lain, adanya subsidi dari pemerintah, sehingga pemohon sertipikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertipikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan.

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.

a. Letak Geografis.

Kabupaten Lamongan, merupakan salah satu Kabupaten/Kota yang ada di propinsi Jawa Timur dan terletak di pantai utara Jawa. Sebagian kawasan pesisir berupa perbukitan. Formasi ini merupakan kelanjutan dari rangkaian Pegunungan Kapur Utara. Di bagian tengah terdapat dataran rendah dan bergelombang, dan sebagian tanah berawa. Di bagian selatan terdapat pegunungan, yang merupakan ujung timur dari Pegunungan Kendeng. Bengawan Solo mengalir di bagian utara. Secara geografis Kabupaten Lamongan terletak pada 6° 51' 54" sampai dengan 7° 23' 6" pada Lintang Selatan dan antara 112° 4' 41" sampai dengan 12° 33' 12" pada Bujur Timur. Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah kurang lebih 1.812,80 Km² atau ±3.78% dari luas wilayah Propinsi Jawa Timur. Dengan panjang garis pantai sepanjang 47

km, maka wilayah perairan laut Kabupaten Lamongan adalah seluas 902,4 km², apabila dihitung 12 mil dari permukaan laut. Batas-batas wilayah kabupaten lamongan adalah sebagai berikut ⁵⁵:

- Utara : Laut Jawa.
- Selatan : Kabupaten Jombang dan Mojokerto.
- Barat : Kabupaten Tuban dan Bojonegoro.
- Timur : Kabupaten Gresik.

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo, dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik yaitu ⁵⁶:

- a. Bagian Tengah Selatan merupakan daratan rendah yang relatif agak subur yang membentang dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung Sugio, Maduran, Sarirejo dan Kembangbahu.
- b. Bagian Selatan dan Utara merupakan pegunungan kapur berbatu-batu dengan kesuburan sedang. Kawasan ini terdiri dari Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan Solokuro.

⁵⁵. Kabupaten Lamongan dalam angka 2010.

⁵⁶. Data Sekunder Dinas Pengairan dan Pekerjaan Umum Kabupaten Lamongan.

- c. Bagian Tengah Utara merupakan daerah Bonorowo yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi Kecamatan Sekaran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

b. Administratif dan Luas Wilayah.

Secara administratif, luas wilayah Kabupaten Lamongan kurang lebih sebesar 1.812,80 Km² dengan kondisi tata guna tanah di Kabupaten Lamongan sebagai berikut:⁵⁷ Baku sawah (PU) 44.08 Hektar, Baku sawah tidak resmi (Non PU) 8.168,56 Hektar, sawah tadah hujan 25.407,80 Hektar, Tegalan 32.844,33 Hektar, pemukiman 12.418,89 Hektar, Tambak/kolam/waduk 3.497,72 Hektar, kawasan hutan 32.224,00 Hektar, kebun Campuran 212,00 Hektar, Rawa 1.340,00 Hektar, Tanah tandus/kritis 889,00 Hektar dan lain-lain 15.092,51 Hektar. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 wilayah kecamatan, diantaranya adalah :⁵⁸

Tabel 1 :
Perincian Kecamatan, Luas dan Jumlah Penduduk di Kab. Lamongan.

No. (1)	Nama Kecamatan (2)	Luas (Km) (3)	Jumlah penduduk (4) (Jiwa)
1.	Sukorame	41,47	20.126
2.	Bluluk	54,15	21.429

⁵⁷. Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan tahun 2010.

⁵⁸. Kabupaten Lamongan dalam angka tahun 2010.

(1)	(2)	(3)	(4)
3.	Ngimbang	114,33	43.678
4.	Sambeng	195,44	47.998
5.	Mantup	90,70	42.750
6.	Kembangbahu	63,84	46.032
7.	Sugio	91,29	54.478
8.	Kedungpring	84,43	50.313
9.	Modo	77,80	44.988
10.	Babat	62,93	76.178
11.	Pucuk	44,84	39.053
12.	Sukodadi	52,32	50.682
13.	Lamongan	40,38	65.083
14.	Tikung	52,99	21.483
15.	Sarirejo	47,39	22.503
16.	Deket	50,50	41.045
17.	Glagah	40,52	35.014
18.	Karangbinangun	52,88	33.285
19.	Turi	58,69	47.711
20.	Kalitengah	43,35	30.094
21.	Karanggeneng	51,32	36.609
22.	Sekaran	49,65	33.443
23.	Maduran	31,05	26.288
24.	Laren	96,00	36.492
25.	Solokuro	101,02	39.530
26.	Paciran	47,89	90.700
27.	Brondong	74,59	62.074

Sumber : Data sekunder, Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan tahun 2010.

Pada tahun anggaran 2009-2010, pemerintah Kabupaten Lamongan mendapatkan alokasi PRONA sebanyak 2000 bidang yang tersebar di 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Karanggeneng dan Kecamatan Modo. Lokasi penelitian yang dipilih adalah Kecamatan Modo, yang terfokus pada 4 Desa yaitu : Desa Nguwok, Desa Kedungrejo, Desa Kacangan dan Desa Kedungpengaron yang keseluruhannya mendapatkan alokasi PRONA sebanyak 888 bidang. Gambaran umum mengenai Kecamatan Modo bisa dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2 :
Perincian Desa dan Jumlah penduduk di Kecamatan Modo.

No. (1)	Nama Desa (2)	Jumlah Penduduk (Jiwa) (3)
1.	Jegreg	4.480
2.	Kedungkerep	1.746
3.	Sambangrejo	1.290
4.	Medalem	1.614
5.	Kedungpengaron	2.604
6.	Sumberagung	2.515
7.	Mojorejo	5.846
8.	Pule	3.437
9.	Yungyang	2.358
10.	Sidodowo	4.169
11.	Jatipayak	2.100
12.	Kedungwaras	2.306
13.	Sidomulyo	1.787

(1)	(2)	(3)
14.	Kacangan	2.622
15.	Sambungrejo	1.110
16.	Kedungrejo	2.130
17.	Nguwok	2.994

Sumber : Data Sekunder, Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan Tahun 2010.

Tabel 3:

Luas wilayah menurut jenis penggunaan tanah (Ha) tahun 2009 di Kec. Modo.

No.	Nama Desa	Tanah Sawah	Tanah Kering	Bangunan/ Pekarangan	Lain-lain
1.	Jegreg	371	208	57	-
2.	Kedungkerep	218	53	15	-
3.	Sambangrejo	118	55	10	-
4.	Medalem	159	108	23	5.254
5.	Kedungpengaron	226	137	26	0,991
6.	Sumberagung	344	30	23	97
7.	Mojorejo	280	168	43	-
8.	Pule	179	117	88	-
9.	Yungyang	167	105	60	6.540
10.	Sidodowo	397	180	67	1.061
11.	Jatipayak	297	8	6	-
12.	Kedungwaras	369	-	41	-
13.	Sidomulyo	284	-	45	0,667
14.	Kacangan	364	41	41	-
15.	Sambungrejo	121	-	15	-
16.	Kedungrejo	207	-	53	-
17.	Nguwok	78	98	51	-

Sumber : Data Sekunder, Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan tahun 2009.

2. Gambaran Responden.

Responden pada penelitian ini berjumlah sebanyak 80 orang (para peserta Prona) yang berasal dari empat desa, dimana tiap-tiap desa terdapat 20 orang responden dan satu orang PPAT yang bertugas untuk pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Data yang akan diteliti dari responden adalah tentang pendidikan, pekerjaan, penghasilan, riwayat kepemilikan tanah, alat bukti kepemilikan tanah dan pengetahuan tentang PRONA dan Pendaftaran tanah. Penggolongan yang dilakukan terhadap responden bertujuan untuk mengetahui secara jelas mengenai gambaran responden sebagai objek penelitian. Gambaran umum objek penelitian tersebut satu persatu dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Tingkat pendidikan responden.

Tabel 4 :
Tingkat pendidikan responden.

Tingkat pendidikan	Jumlah	Prosentase
SD	55 orang	68,75 %
SLTP	15 orang	18,75 %
SLTA	8 orang	10 %
Perguruan Tinggi	2 orang	2,5 %
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2010.

Dari tabel hasil penelitian di atas, didapatkan hasil bahwa tingkat pendidikan responden yang terendah adalah SD sebanyak 55 orang atau 68,75% dan tertinggi adalah Perguruan Tinggi sebanyak 2,5%

b. Pekerjaan responden.

Tabel 5 :
Pekerjaan responden

Pekerjaan	Jumlah	Prosentase
Petani	44 orang	55 %
Buruh	14 orang	17,5 %
Ibu rumah tangga	10 orang	12,5 %
Wiraswasta	8 orang	10 %
Lain-lain	4 orang	5 %
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2010.

Dari tabel hasil penelitian di atas, diketahui bahwa pekerjaan responden mayoritas adalah sebagai petani sebanyak 55%, yang kedua adalah buruh sebanyak 17,5%, disusul Ibu rumah tangga sebesar 12,5%, wiraswasta sebanyak 10%, dan lain-lain sebanyak 5% atau sekitar 4 orang.

c. Tingkat penghasilan responden.

Tabel 6 :
Penghasilan responden.

Penghasilan perbulan	Jumlah	Prosentase
< Rp. 1 juta.	40 orang	50 %
Rp. 1 – 1,5 Juta	27 orang	33,75 %
Rp. 1,5 – 2 Juta	10 orang	12,5 %
> Rp. 2 Juta	3 orang	3,75 %
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2010.

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa mayoritas responden berpenghasilan kurang dari Rp. 1 juta perbulan, karena didominasi oleh para petani sebanyak 50%. Kemudian responden yang berpenghasilan Rp. 1-1,5 juta perbulan sebanyak 33,75%. Disusul dengan responden yang berpenghasilan Rp.1,5-2 juta perbulan sebanyak 12,5% dan berpenghasilan lebih dari 2 juta perbulan sebanyak 3,75%.

d. Riwayat kepemilikan tanah responden.

Tabel 7 :
Riwayat kepemilikan tanah

Riwayat kepemilikan tanah	Jumlah	Prosentase
Jual beli dibawah tangan	37 orang	46,25%
Hibah dibawah tangan	23 orang	28,75%
Warisan dibawah tangan	16 orang	20%
Akta Jual beli PPAT/PPATS	2 orang	2,5%
Akta Hibah PPAT/PPATS	1 orang	1,25%
APHB PPAT/PPATS (warisan).	1 orang	1,25%
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2010.

Berdasarkan tabel di atas, maka sebagian besar asal mula kepemilikan tanah berasal dari jual beli dibawah tangan yaitu 46,25%. Selanjutnya, kepemilikan tanah berasal dari hibah dibawah tangan sebesar 28,75%, dan yang berasal dari pembagian hak bersama (warisan) dibawah tangan sebesar 20%. Kemudian yang berasal dari jual beli dengan akta PPAT/PPATS sebanyak 2,5%.

Disusul dengan riwayat kepemilikan tanah yang berasal dari akta hibah dan pembagian hak bersama masing-masing sebesar 1,25%.

e. Alat bukti kepemilikan tanah responden.

Tabel 8 :
Alat bukti kepemilikan tanah

Alat bukti kepemilikan tanah	Jumlah	Prosentase
Letter C/D	70 orang	87,5%
Akta dibawah tangan	5 orang	6,25%
Akta PPAT	5 orang	6,25%
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data Primer yang diolah tahun 2010.

Berdasarkan tabel di atas, maka alat bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh responden mayoritas adalah Letter C/D yang ada di desa sebanyak 87,5%. Kemudian alat bukti berupa akta dibawah tangan dan akta PPAT/PPATS masing-masing sebesar 6,25%.

f. Pengetahuan warga masyarakat tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan Pendaftaran Tanah.

Tabel 9 :
Pengetahuan warga tentang PRONA.

Pengetahuan warga tentang PRONA dan pendaftaran tanah.	Jumlah	Prosentase
Tahu tentang PRONA dan pendaftaran tanah.	20 orang	25 %
Tidak tahu tentang PRONA dan pendaftaran tanah.	60 orang	75 %
Jumlah	80 orang	100 %

Sumber : Data primer yang diolah tahun 2010.

Berdasarkan tabel di atas, pengetahuan warga masyarakat tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sangatlah kecil. Hal tersebut terbukti dari penelitian di lapangan, bahwa warga masyarakat yang tahu tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sebanyak 20 orang atau sekitar 25% saja. Sedangkan warga masyarakat yang tidak mengetahui tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sebanyak 60 orang atau sekitar 75%.

3. Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan.

Pensertipikatan tanah secara masal melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapat tanggapan positif dari masyarakat. Selama ini pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 dekade, yang dimulai pada tahun 1961 baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah sebanyak ± 34 juta bidang dari ± 85 juta bidang. PRONA yang dimulai sejak tahun 1981, dianggap sebagai suatu terobosan yang inovatif di zamannya, terutama bila dibandingkan dengan kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik. PRONA merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis yang meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kalinya.

Program PRONA yang dimulai sejak tahun 1982, telah banyak membantu warga masyarakat terutama masyarakat yang kurang mampu. Bilamana dalam versi lama sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan adalah HGB, maka kini yang dikeluarkan adalah SHM. Adanya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional juga semakin mempertegas adanya kegiatan PRONA tersebut, dimana dalam peraturannya badan pertanahan nasional ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah.

Program percepatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Selain dari pada itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 Agenda BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Maksud dan tujuan diadakannya PRONA adalah untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian penguasaan hak atas tanah dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Salah satu indikator bagi keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan adalah terdapat prosedur yang sederhana, cepat namun akurasinya terjamin. Tujuan tertib administrasi pertanahan ini hendak dicapai melalui⁵⁹ :

- a. Pensertipikatan tanah secara massal yang ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat, terutama bagi golongan ekonomi lemah;
- b. Menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Diantara tahap pelaksanaan kegiatan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui PRONA adalah⁶⁰ :

1. Penetapan lokasi.

Penetapan lokasi PRONA lebih diprioritaskan pada desa-desa tertinggal dalam rangka pengentasan kemiskinan, bidang tanah milik masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah (termasuk di daerah perkotaan), dan lokasi yang pernah dilakukan proyek-proyek administrasi pertanahan lainnya. Berdasarkan kondisi daerah dan ketersediaan

⁵⁹. Djaka Soehendera, *Op.cit.*, hal. 90.

⁶⁰. Petunjuk Teknis PRONA-BPN Kabupaten Lamongan tahun 2009.

fasilitasnya, lokasi kegiatan PRONA di Kabupaten Lamongan ditetapkan atas seluruh atau sebagian bidang tanah di dalam lokasi desa, khususnya untuk tanah non pertanian.

Awal penetapan lokasi PRONA di Kabupaten Lamongan, khususnya di Kecamatan Modo dilaksanakan pada minggu pertama sampai minggu ketiga bulan Pebruari 2009, mekanismenya adalah⁶¹:

- a) Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan Kecamatan calon lokasi PRONA kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi;
- b) Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi menerbitkan Surat Keputusan penunjukan Kecamatan Lokasi PRONA, dan menyampaikan surat keputusan tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan tembusan kepada Kepala BPN-RI c.q. Sekretaris Utama dan Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.
- c) Kemudian Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi desa / kelurahan di dalam wilayah kecamatan lokasi PRONA sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dengan menerbitkan Surat Keputusan.

⁶¹. Peter Kudmas, *Wawancara*, Pimpinan Proyek PRONA Kabupaten Lamongan, tahun 2009, tanggal 26 Agustus 2010.

Sedangkan untuk penetapan calon peserta PRONA dimulai pada minggu kedua bulan Maret tahun 2009 dimulai dengan pendataan peserta. Sedangkan penetapannya dilakukan pada minggu pertama bulan April tahun 2009, berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Untuk pelaksanaan PRONA pada tahun anggaran 2009 di Kabupaten Lamongan, lokasi yang ditetapkan adalah Kecamatan Modo dan Kecamatan Karanggeneng dengan target pensertipikatan tanah sebanyak 2000 bidang.

2. Pembentukan Panitia PRONA .

Pembentukan panitia PRONA dilakukan untuk mempermudah koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan PRONA tersebut, sehingga kegiatan atau tugas rutin dalam kantor pertanahan tidak terganggu, mengingat pelaksanaan kegiatan PRONA dilakukan secara massal dan besar-besaran. Panitia PRONA pembentukannya berdasarkan Surat Keputusan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Susunan kepanitiaan PRONA terdiri dari ⁶²:

⁶². Peter Kudmas, *Wawancara*, Pimpinan Proyek PRONA Kabupaten Lamongan, tahun 2009, tanggal 26 Agustus 2010.

- a. Kepala Kantor Pertanahan yang bertanggung jawab terhadap kegiatan PRONA tersebut.
 - b. Seorang Ketua PRONA atau Pimpinan Proyek (PIMPRO) merangkap anggota yang berasal dari pegawai kantor pertanahan. Umumnya adalah seorang Kepala Seksi (Kasi) pada Kantor Pertanahan tersebut.
 - c. Beberapa anggota yang terdiri dari :
 - 1) Seorang anggota yang mempunyai kemampuan pengetahuan dibidang pendaftaran tanah.
 - 2) Seorang anggota yang mempunyai kemampuan dibidang hak-hak atas tanah.
 - 3) Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang pamong desa yang ditunjuknya.
 - d. Satuan tugas pengukuran dan pemetaan, yang terdiri dari beberapa petugas ukur dan dibantu oleh beberapa orang pembantu petugas ukur.
 - e. Satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi.
3. Penyuluhan.

Penyuluhan terhadap kegiatan PRONA ini dilakukan sebelum pengumpulan data fisik dan data yuridis, yang bertujuan untuk memberikan penjelasan program, tujuan serta manfaat, persyaratan permohonan hak, obyek, subyek kegiatan

PRONA, hak dan kewajiban peserta PRONA sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Penyuluhan bertujuan untuk memberitahukan kepada pemilik tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan bahwa di desa / kelurahan tersebut akan diselenggarakan kegiatan PRONA. Diharapkan dengan penyuluhan tersebut dapat meningkatkan partisipasi, antusiasme dan kepedulian masyarakat khususnya pemilik tanah untuk ikut serta sebagai peserta PRONA, dan membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan tersebut.

Pelaksana Penyuluhan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab atas terselenggaranya penyuluhan sedangkan pelaksanaan dapat dibantu oleh suatu Tim Penyuluh/Tim CRS (*Customer Relation Services*) yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota lokasi PRONA. Kegiatan penyuluhan dapat dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat aparat pemerintah desa/kelurahan sampai masyarakat pemilik tanah.

Penyuluhan kepada aparat tersebut untuk memberikan informasi dan pengetahuan mengenai kegiatan PRONA dan manfaatnya. Setelah itu dilakukan penyuluhan kepada masyarakat dengan bantuan aparat desa / kelurahan. Penyuluhan dilakukan dalam dua tahap. Tahap yang pertama

penyuluhan kepada pemuka masyarakat, Kepala Desa, Ketua BPD dan anggota, ketua lingkungan, ketua RW dan ketua RT atau pemimpin informal (tokoh masyarakat, pemuka agama, dan ketua organisasi sosial lainnya) yang dilaksanakan di Pendopo kecamatan masing-masing. Dan tahap yang kedua penyuluhan kepada kelompok masyarakat pemilik tanah atau peserta PRONA yang dilaksanakan di balai desa masing-masing.

4. Pengukuran Lapang dan pemetaan bidang tanah.

Menurut Pasal 20 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa : bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Jadi pada prinsipnya ada 3 syarat untuk dapat dipakai pada pemetaan tanah, yaitu :

- a) Bidang tanah yang diukur harus dapat dipetakan;
- b) Bidang tanah yang diukur harus dapat diketahui letak dan batasnya di atas peta;
- c) Bidang tanah yang diukur harus dapat rekonstruksi kembali batas-batasnya di lapangan.

Untuk dapat memenuhi syarat tersebut di atas, maka pelaksanaan pengukuran harus dilaksanakan dalam sistem koordinat baik dengan sistem koordinat nasional maupun dengan sistem koordinat lokal. Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah sistematis maupun sporadis, jelas diarahkan untuk menjamin kepastian hukum (*recht kadaster*). Salah satu unsur dari pendaftaran tanah yang diadakan untuk menjamin kepastian hukum adalah bahwa peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tanah yang bersangkutan.

Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan untuk menentukan letak geografis, bentuk geometris, luas, situasi bidang tanah untuk lampiran sertifikat, pembuatan peta pendaftaran dan terutama untuk mendapatkan data ukuran bidang tanah sebagai unsur pengembalian batas-batas apabila karena sesuatu hal batas-batas bidang tanah tersebut hilang. Tahap-tahapnya adalah :

a. Pengukuran Bidang Tanah.

Pengukuran bidang tanah hanya dilakukan pada bidang tanah yang telah dilakukan pemasangan tanda batas yang dipasang oleh pemilik tanah. Bidang tanah yang belum dipasang tanda batasnya belum boleh

dilakukan pengukuran. Penunjukan batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya dilakukan oleh pemilik tanah atau kuasanya berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan. Pengukuran pada bidang tanah selain menggunakan selain menunjuk pada batas-batas bidang tanah juga menggunakan bantuan alat berupa GPS (*Global Positioning System*), yang bertujuan untuk memudahkan petugas ukur dalam melakukan pengukuran.

Pemilik tanah wajib bertanggung jawab atas kebenaran penunjukkan batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya. Tanda-tanda batas dipasang pada setiap sudut batas tanah. Apabila dianggap perlu petugas yang melaksanakan pengukuran juga dapat memasang titik-titik tertentu sepanjang garis batas bidang tanah tersebut. Untuk sudut-sudut batas yang sudah jelas letaknya karena ditandai oleh benda-benda yang terpasang secara tetap seperti pagar beton, pagar tembok atau tugu patok penguat pagar kawat, tidak harus dipasang tanda batas.

b. Pembuatan Gambar Ukur (DI. 107).

Gambar Ukur (DI. 107) pada prinsipnya adalah dokumen yang memuat data hasil pengukuran bidang

tanah yang berupa jarak, sudut, azimuth, nilai koordinat maupun gambar bidang tanah dan situasi sekitarnya. Selain data-data tersebut di atas juga dicantumkan keterangan-keterangan lain yang mendukung untuk memudahkan dalam penatausahaan gambar ukur. Catatan-catatan pada gambar ukur harus dapat digunakan sebagai data rekonstruksi batas bidang tanah apabila karena sesuatu hal titik-titik batas yang ada di lapangan hilang. Penggunaan gambar ukur tidak terbatas pada satu bidang tanah saja, tetapi dapat sekaligus beberapa bidang tanah dalam satu formulir gambar ukur. Batas-batas bidang tanah juga harus dipetakan / digambarkan pada gambar ukur.

c. Pemetaan Bidang-bidang Tanah.

Pemetaan bidang tanah merupakan proses plotting hasil pengukuran. Proses pemetaan bidang tanah dilakukan secara digital menggunakan Software Pengukuran dan Pemetaan yang telah ditetapkan.

d. Pembuatan Peta Pendaftaran/Peta Bidang.

Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Pembuatan Peta Pendaftaran

dilakukan secara digital dengan menggunakan software pengukuran dan pemetaan yang telah ditetapkan.

e. Pembuatan Surat Ukur (DI. 207).

Surat Ukur yang dimaksud menyajikan informasi tekstual tentang lokasi bidang tanah dan informasi grafis tentang bidang tanah tersebut. Surat Ukur dibuat 2 (dua) eksemplar. Pembuatan surat ukur dilakukan untuk keperluan pendaftaran haknya.

f. Pembuatan Daftar Tanah (DI. 203) :

- 1) Semua bidang tanah , baik yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum maupun pemerintah dengan sesuatu hak, yang terletak di desa/kelurahan yang bersangkutan harus dibukukan dalam Daftar Tanah.
- 2) Daftar Tanah dibuat per desa/kelurahan
- 3) Daftar Tanah dibuat dengan menggunakan Daftar Isian 203.

g. Pembuatan Daftar Surat Ukur (DI. 311 B) :

- 1) Setiap Surat Ukur yang telah diterbitkan dicatat dalam Daftar Surat Ukur/DI. 311 B dan dijilid dalam bentuk buku.
- 2) Daftar Surat Ukur memuat data mengenai nomor Surat Ukur, tanggal penerbitan, luas bidang, NIB,

nomor Peta Pendaftaran dan nomor kotaknya, letak tanah dan nomor gambar ukur serta keterangan.

5. Pengumpulan dan penelitian data yuridis.

Pengumpulan dan penelitian data yuridis dilakukan untuk mendapatkan keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain, serta beban-beban lain yang membebaninya. Dalam kegiatan PRONA ini, pengumpulan data yuridis dilakukan oleh aparat kelurahan setempat yang kemudian diserahkan kepada PPAT untuk dilakukan penelitian terhadap data-data tersebut. Pengumpulan data yuridis mengenai adanya hak atas tanah tersebut berupa berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi-saksi atau pernyataan yang bersangkutan.

Dalam hal tidak atau tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktiannya, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat⁶³ :

- a) Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang

⁶³. Urip Santoso, *Op.cit.* hal 147.

berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;

- b) Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain.

Berikut adalah pengelompokan mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh para peserta PRONA guna menunjang kepentingan pengumpulan data yuridis⁶⁴:

- 1) Pemilik tanah sebelum tahun 1997, persyaratannya adalah :
 - a. Identitas (KTP) dan KK para pihak;
 - b. Surat permohonan;
 - c. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah;
 - d. Surat pernyataan belum pernah terdaftar;
 - e. Surat pernyataan pemasangan tanda batas (harus memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam PMNA/KaBPN.No.3/97);
 - f. Surat pernyataan luas tanah;
 - g. Foto copy C Desa yang dilegalisir oleh Kepala Desa;
 - h. Bukti perolehan hak atas tanah (surat segel jual beli, hibah, ataupun waris);

⁶⁴. Djoni Anwar, *Wawancara*, PPAT Kabupaten Lamongan, tanggal 20 Februari 2011.

- i. Surat kuasa, apabila dikuasakan kepada orang lain;
 - j. Berita acara kesaksian yang diketahui oleh dua orang saksi;
 - k. Foto copy SPPT PBB tahun berjalan.
- 2) Pemilik tanah sesudah tahun 1997 untuk Jual beli/Hibah.
- a. Identitas (KTP) dan KK para pihak;
 - b. Surat permohonan;
 - c. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah;
 - d. Surat pernyataan belum pernah terdaftar;
 - e. Surat pernyataan pemasangan tanda batas (harus memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam PMNA/KaBPN.No.3/97);
 - f. Surat pernyataan luas tanah;
 - g. Foto copy C Desa yang dilegalisir oleh Kepala Desa;
 - h. Akta Jual beli/Hibah;
 - i. Foto copy SPPT PBB tahun berjalan;
 - j. Bukti BPHTB (meskipun nihil, harus tetap dibuat);
 - k. Bukti setor BPHTB atau SSP apabila terkena pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 3) Pemilik tanah sesudah tahun 1997 untuk warisan atau pembagian hak bersama.
- a. Identitas (KTP) dan KK para pihak;
 - b. Surat permohonan;

- c. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah;
- d. Surat pernyataan belum pernah terdaftar;
- e. Surat pernyataan pemasangan tanda batas (harus memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam PMNA/KaBPN.No.3/97);
- f. Surat pernyataan luas tanah;
- g. Surat keterangan kematian;
- h. Surat keterangan warisan yang dikuatkan oleh kepala desa dan diketahui oleh camat;
- i. Foto copy C Desa yang dilegalisir oleh Kepala Desa;
- j. Akta pembagian hak bersama;
- k. Foto copy SPPT PBB tahun berjalan;
- l. Bukti BPHTB (meskipun nihil, harus tetap dibuat);
- m. Bukti setor BPHTB atau SSP apabila terkena pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam tahap pengumpulan dan penelitian data yuridis, dilakukan juga penandatanganan terhadap akta peralihan hak atas tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan didampingi oleh beberapa perangkat desa. Penandatanganan tersebut dilakukan sebagai bukti bahwa telah terjadi peralihan hak atas tanah, baik melalui jual beli, hibah atau pembagian hak bersama.

6. Pengumuman.

Pengumuman meliputi peta bidang tanah dengan daftar luas masing masing bidang dan data kepemilikan tanah. Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah para pemohon sebagai hasil pengukuran diumumkan selama satu bulan atau 30 hari untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan dan dikantor Kepala Desa. Dalam hal ini adalah kantor Kepala Desa Kedungrejo, Desa Nguwok, Desa Kedungpengaron, dan Desa Kacangan.

Jika dalam jangka waktu selama 30 hari pengumuman ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik atau data yuridis yang diumumkan, maka pimpinan proyek PRONA mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Apabila usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat menuai hasil, maka segera dibuatkan berita acara penyelesaian, dan jika penyelesaian yang dimaksudkan mengakibatkan perubahan pada apa yang diumumkan, perubahan tersebut diadakan pada peta bidang tanah atau daftar isian peserta PRONA tersebut.

Namun, apabila upaya penyelesaian secara musyawarah mufakat tidak membuahkan hasil, maka pimpinan proyek

PRONA memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan penelitian data yuridis tersebut kepada pengadilan. Dengan adanya gugatan tersebut, maka proses pensertipikatan tanah melalui PRONA tersebut ditangguhkan atau ditunda, sampai keluarnya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap gugatan tersebut.

7. Pengesahan hasil pengumuman.

Setelah jangka waktu pengumuman telah berakhir (lewat 30 hari), data yang terdapat dalam daftar isian 201 (DI.201), daftar bidang-bidang tanah (DI. 201 C), dan peta bidang-bidang tanah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan membuat berita acara pengesahan (DI.202). Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan /atau data yuridis yang bersangkutan, atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan.

Dalam Berita Acara Pengesahan itu pula disebutkan tentang dokumen-dokumen yang disahkan, yaitu :

- a) Nomor-nomor Daftar Isian 201.
- b) Nomor-nomor Daftar Bidang-bidang tanah/Nomor-nomor Peta Bidang-bidang Tanah.

- c) Jumlah sanggahan/bantahan yang diterima.
- d) Jumlah sanggahan/bantahan yang dapat diselesaikan.
- e) Jumlah sanggahan/bantahan yang belum ada penyelesaian.

Berita acara pengesahan pengumuman tersebut menjadi dasar :

- a) Pembukuan hak atas tanah pemohon, dalam buku tanah;
 - b) Pengakuan hak atas tanah;
 - c) Pemberian hak atas tanah.
8. Pembukuan hak.

Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya kedalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Hak atas tanah yang akan didaftar tersebut sebelum dilakukan pendaftaran, para peserta PRONA diwajibkan untuk menyerahkan bukti pelunasan BPHTB dan SSP atau PPh atas tanah tersebut apabila terkena pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak atas tanah beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya (para peserta PRONA) yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar. Kegiatan pembukuan hak ini diperiksa oleh Kepala Seksi (Kasi) Hak atas tanah dan pendaftaran tanah.

9. Penerbitan sertipikat.

Penerbitan sertipikat dilakukan setelah semua proses hampir selesai. Termasuk tahap akhir dari penerbitan sertipikat tersebut, yaitu pengetikan dan jahit sertipikat atau buku tanah, koreksi buku tanah dan sertipikat, serta penandatanganan sertipikat. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

10. Penyerahan sertipikat.

Penyerahan sertipikat hasil dari kegiatan PRONA di lakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan, secara simbolis kepada para peserta PRONA pada tanggal 24 September 2009 di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Timur, secara simbolis. Penyerahan tersebut bertepatan dengan hari ulang tahun Agraria atau Hari Bhakti Agraria. Untuk penyerahan selanjutnya dilakukan oleh Panitia PRONA di Kantor Kepala Desa masing-masing. Dalam hal ini adalah Kantor Kepala Desa Nguwok, Kantor Kepala Desa Kedungrejo, Kantor Kepala Desa Kacangan, dan Kantor Kepala Desa Kedungpengaron.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa pelaksanaan kegiatan PRONA tahun anggaran 2009 di Kabupaten Lamongan telah sesuai dengan ketentuan atau aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan sasaran utama PRONA adalah masyarakat golongan ekonomi lemah atau tidak mampu, meskipun masih terdapat masyarakat golongan ekonomi mampu yang ikut menjadi peserta PRONA di Kecamatan Modo. Disamping itu, target PRONA sebanyak 2000 bidang tanah juga telah terealisasi dengan baik. Juga termasuk biaya PRONA yang relatif jauh dibawah biaya penyelesaian sertipikat secara rutin atau sporadik.

Hal tersebut sesuai dengan apa yang telah dituturkan oleh Peter Kudmas⁶⁵, yang mengatakan bahwa dengan adanya kegiatan PRONA, masyarakat sangat terbantu sekali terutama masyarakat miskin yang ingin mensertipikatkan tanahnya. Selama ini yang menjadi kendala utama masyarakat yang malas untuk melakukan pensertipikatan tanah adalah mahalanya biaya pensertipikatan tanah tersebut. Mengingat kebanyakan warga masyarakat adalah golongan ekonomi lemah. Hal tersebut dibuktikan dengan tingkat penghasilan warga masyarakat yang rendah, yang rata-rata hanya berpenghasilan

⁶⁵. Peter Kudmas, *Wawancara*, Pimpinan Proyek PRONA Kabupaten Lamongan, tahun 2009, tanggal 26 Agustus 2010.

<Rp. 1 juta perbulan sebanyak 50%, hal itu dikarenakan masyarakat tersebut sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani yaitu sebanyak 55% (untuk selengkapnya lihat tabel 5 dan 6).

Pada pelaksanaan PRONA tahun anggaran 2009 di Kecamatan Modo, tiap peserta PRONA dikenakan biaya sebesar Rp. 650.000,- yang digunakan untuk kepentingan administrasi dan akta PPAT. Sedangkan untuk para peserta PRONA yang sudah mempunyai akta dikenakan biaya sebesar Rp. 450.000,-. Pengenaan besarnya biaya tersebut telah menjadi kesepakatan para peserta PRONA dan juga Panitia PRONA, termasuk PPAT yang bertugas untuk membuat akta peralihan hak atas tanah. Seperti yang diketahui, bahwa pelaksanaan kegiatan PRONA dibiayai oleh negara atau APBN, dengan kata lain gratis untuk penerbitan sertifikatnya, akan tetapi ada biaya administrasi yang harus ditanggung oleh para peserta PRONA.

B. Eksistensi PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) Dalam Pemsertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria).

Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT sesuai dengan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1

Tahun 2006, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 1 angka 1 adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dalam pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, juga disebut PPAT adalah sebagai Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan. PPAT sebagai pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu⁶⁶. Karena kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan Tata Usaha Negara, maka sebagai pejabat yang bertugas khusus dibidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara.

Eksistensi atau keberadaan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah mutlak diperlukan. Karena mempunyai peranan yang begitu besar dan penting dalam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

⁶⁶. Boedi Harsono, *Op.cit*, hal. 483.

untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang ada dalam pasal

6 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- 1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- 2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan eksistensi atau keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berperan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 jo Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 yaitu melaksanakan tugas sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum tersebut adalah :

- a) Jual beli;
- b) Tukar menukar;
- c) Hibah;
- d) Pemasukan dalam perusahaan (inbreng);

- e) Pembagian hak bersama;
- f) Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- g) Pemberian Hak Tanggungan; dan
- h) Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Berkaitan dengan pembuatan akta tersebut, maka fungsi akta yang di buat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai adalah bukti bahwa benar dan telah dilakukan suatu perbuatan hukum tertentu, juga sebagai sumber data yang diperlukan dalam rangka memelihara data yang disimpan di Kantor Pertanahan. Akta tersebut wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu Pejabat Pembuat Akta Tanah bertanggung jawab untuk mensahkan akta yang dibuatnya tersebut dengan memperhatikan betul syarat-syarat untuk sahnyanya suatu perbuatan hukum tersebut⁶⁷.

Di dalam pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) tahun 2009 di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan, eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terlihat pada peranannya untuk membuat akta peralihan hak atas tanah, utamanya akta jual beli, hibah dan pembagian hak bersama. Berdasarkan hasil penelitian, dari jumlah keseluruhan peserta pada

⁶⁷. Djoni Anwar, *Wawancara*, PPAT Kabupaten Lamongan, tanggal 20 Februari 2011.

pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang dilakukan pada tahun anggaran 2009 di Kecamatan Modo Kabupaten Lamongan yang berjumlah 888 orang dikelompokkan menjadi dua bagian :

1. Para peserta PRONA yang perolehan hak atas tanahnya sebelum tahun 1997 (hak-hak lama);

Peralihan hak yang dilakukan sebelum tahun 1997 atau sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tidak diperlukan adanya akta dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pada masa tersebut masih digunakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang belum mengatur tentang adanya kewajiban untuk membuat akta pada waktu terjadinya peralihan hak atas tanah. Tidak adanya kewajiban untuk membuat akta peralihan hak atas tanah tersebut, menjadikan proses pendaftaran tanahnya perlu pembuktian lebih lanjut.

Ketentuan tersebut dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 24 tentang pembuktian hak lama, yaitu :

- 1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah

secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

- 2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan pendahulunya, dengan syarat:
 - a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 - b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Berdasarkan hasil penelitian, pada proses peralihan hak untuk pendaftaran tanah, para peserta Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) cukup memberikan alat bukti tertulis berupa surat atau akta peralihan hak atas tanah baik itu jual beli, hibah ataupun pembagian hak bersama dibawah tangan yang disaksikan oleh Kepala Desa. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan dan dapat dipercaya kebenarannya.

Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilikan tanah itu, berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap atau sebagai pengganti bukti

tertulis yang tidak ada lagi. Dengan demikian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang ditunjuk pada pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) tidak perlu membuat akta jual beli, hibah atau pembagian hak bersama sebagaimana mestinya.

2. Para peserta PRONA yang perolehan hak atas tanahnya sesudah tahun 1997 (hak-hak baru).

Hak-hak baru adalah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak atau setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peralihan hak atas tanah setelah tahun 1997, atau setelah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, diwajibkan untuk dibuatkan aktanya. Kewajiban ini merupakan penyempurnaan dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pasal 19. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 37 Ayat (1), yang menyatakan bahwa :

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang pembuktian hak baru disebutkan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak :

- a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
 - 1) Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan;
 - 2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
- c. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Berdasarkan hasil penelitian, para peserta Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang perolehan hak atas tanahnya diatas tahun 1997, kesemuanya dibuatkan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), baik itu akta jual beli, hibah maupun pembagian hak bersama sebagai alat bukti pendaftaran tanah. Pengelompokan pada peserta Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) bertujuan untuk memudahkan tugas atau peranan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pembuatan akta untuk pendaftaran tanah.

Pada pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) tersebut, jumlah peserta yang melakukan peralihan hak atas tanah adalah⁶⁸:

- a. Jual beli sebanyak : 377 orang.
- b. Hibah sebanyak : 212 orang.
- c. Pembagian Hak bersama : 103 orang.

Sisanya, pada pelaksanaan kegiatan PRONA tersebut terbagi dalam bidang tanah yang sudah berakta dan bidang tanah yang dikonversikan atau penegasan hak atas tanah. Dengan demikian maka eksistensi atau keberadaan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) terlihat dalam proses pembuatan akta peralihan hak atas tanah setelah tahun 1997, atau setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Karena Peralihan Hak Atas Tanah Melalui PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) dan Upaya Untuk Mengatasinya.

Didalam pelaksanaan kegiatan PRONA dengan program sertipikasi tanah di Kabupaten Lamongan, khususnya di Kecamatan Modo telah dilakukan upaya atau usaha-usaha yang semaksimal

⁶⁸. Djoni Anwar, *Wawancara*, PPAT Kabupaten Lamongan, tanggal 20 Februari 2011.

mungkin untuk kelancaran atau pelaksanaan kegiatan PRONA tersebut. Akan tetapi di dalam prakteknya, banyak hambatan atau kendala-kendala yang dijumpai, meskipun hambatan-hambatan tersebut dapat diatasi dengan baik. Kendala atau hambatan tersebut diantaranya disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Faktor internal/faktor yang muncul dari para peserta PRONA, diantaranya adalah :
 - a) Sosialisasi program PRONA dan pengetahuan hukum warga.

Walaupun seperti telah digariskan, bahwa sebelum adanya PRONA dimulai, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian wilayah desa tempat diadakannya PRONA. Akan tetapi, pengetahuan warga tentang PRONA sangatlah kurang. Sehingga harus dilakukan sosialisasi secara intensif. Hal tersebut diketahui, bahwa masih banyaknya warga yang tidak tahun tentang PRONA dan Pendaftaran tanah, yaitu sebesar 75% (untuk selengkapnya lihat tabel 9).

Disamping itu, sebagian besar dari warga merasa tidak terbiasa, akrab dan nyaman dengan kerumitan teknis pengurusan sertipikat tanah. Dari penelitian juga diperoleh informasi bahwa, kebanyakan warga masyarakat tidak memahami dengan baik aturan yang menyangkut

pendaftaran tanah, yang menurut mereka banyak memuat hal-hal yang tidak dikenalnya dalam keseharian mereka. Sebagai contoh adalah tentang pembayaran BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) atau SSP yang wajib dibayarkan apabila NJOP (Nilai Jual Obyek Tanah) melebihi batas atau nilai maksimum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, apabila terjadi peralihan hak. Banyak dari peserta PRONA yang merasa kaget dengan adanya pungutan pajak tersebut. Sehingga harus menyiapkan dana ekstra untuk membayar pajak tersebut. Meskipun pada akhirnya pajak tersebut dibayar juga oleh para peserta PRONA.

b) Persepsi negatif warga terhadap pendaftaran tanah.

Persoalan lain yang muncul adalah melekatnya persepsi negatif tentang proses pendaftaran tanah secara sporadik, yang diakui oleh sebagian warga bahwa proses pendaftaran tanah tersebut sulit, lama dan mahal. Sehingga pada sebagian dari mereka tertanam semacam persepsi bahwa proses pendaftaran tanah melalui PRONA, pun akan sama dengan proses pendaftaran tanah secara sporadik yang bagi mereka terkesan sulit, lama dan membutuhkan biaya mahal.

- c) Kesulitan melengkapi administrasi dan dokumen pendukung pendaftaran hak atas tanah.

Beberapa penduduk di wilayah Desa Kedungrejo, Desa Nguwok, Desa Kacangan dan Desa Kedungpengaron, Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan, yang mengajukan permohonan pensertipikatan tanah melalui PRONA belum mempersiapkan persyaratan administrasi, seperti surat bukti kepemilikan tanah, riwayat tanah atau asal-usul tanah, foto copy KTP atau KK dan surat-surat lainnya.

Banyaknya warga yang melakukan peralihan hak di bawah tangan dan tanpa dicatatkan membuat petugas sedikit kesulitan untuk mengetahui alat bukti kepemilikan tanah, sehingga pada waktu PRONA, alat bukti yang paling banyak digunakan adalah Letter C/D yang ada di desa. Penggunaan alat bukti Letter C/D tersebut mencapai 87,5%, meskipun nama yang tercantum dalam Letter C/D tersebut, tidak sesuai dengan pemilik sekarang (untuk selengkapnya lihat tabel 7 dan 8). Hal ini sedikit menghambat petugas yang akan melakukan inventarisasi data. Ketidaksiapan penduduk dalam menyerahkan bukti kepemilikan tersebut disebabkan sebelumnya mereka tidak menyimpan dokumen-dokumen penting tersebut

secara benar, sehingga manakala dibutuhkan guna kepentingan pelaksanaan PRONA mereka sibuk mencari dokumen-dokumen yang diperlukan.

Sebagai salah satu bukti adalah dengan banyaknya warga yang tidak mempunyai KTP atau KK (Kartu Keluarga) sehingga harus dibuatkan Surat Keterangan Penduduk oleh Kepala Desa setempat guna mengikuti PRONA tersebut. Namun demikian hambatan ini tidak sampai mengganggu jadwal pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui PRONA. Pada akhirnya memang seluruh pemohon dapat menunjukkan atau memenuhi persyaratan administrasi yang diperlukan oleh panitia PRONA, meskipun dengan adanya keterlambatan tersebut juga mengakibatkan keterlambatan pada pemrosesan data. Namun pada akhirnya seluruh peserta atau pemohon pensertipikatan tanah melalui PRONA dapat diterima oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lamongan.

- d) Ketidakhadiran para pihak pada pelaksanaan penandatanganan akta atau blanko kelengkapan.

Masalah ketidakhadiran atau kurang lengkap para pihak pada proses penandatanganan akta banyak terjadi. Terkadang masyarakat menganggap remeh tentang ketidakhadiran pihak yang bersangkutan untuk

melakukan penandatanganan pada blanko atau akta. Bahkan terdapat warga, dengan yakinnya bertindak untuk mewakili pihak tersebut untuk menandatangani akta atau blanko kelengkapan, meskipun tidak memiliki surat kuasa.

Sebagai contoh, pada proses peralihan hak atas tanah melalui jual beli, pihak penjual ada yang berada di luar kota sehingga harus menunggu kehadirannya atau bahkan ada yang bekerja menjadi seorang TKI di luar negeri. Tentu hal ini, menyulitkan untuk terjadinya proses jual beli tersebut. Demikian juga halnya dengan peralihan hak atas tanah melalui hibah. Lain halnya dengan proses pewarisan atau pembagian hak bersama, yang terjadi di lapangan adalah banyaknya ahli waris yang tidak lengkap, hal ini disebabkan karena para ahli waris sudah banyak yang meninggalkan daerah asalnya atau berdomisili di daerah lain, bahkan terdapat ahli waris yang belum dewasa.

e) Kendala-kendala teknis lainnya.

Disamping kendala-kendala tersebut diatas, terdapat juga beberapa kendala teknis yang berkaitan dengan pengumpulan data fisik bidang tanah, seperti ketidakhadiran pemilik atau pemohon pada waktu

pengukuran dan tidak adanya tanda batas (patok) yang jelas mengenai batas tanah yang dimohonkan.

2. Faktor eksternal/faktor yang muncul dari penyelenggara PRONA, diantaranya adalah :

- a) Kurang lengkapnya blanko kelengkapan atau akta yang disediakan oleh panitia PRONA.

Meskipun telah disiapkan sedemikian rupa, akan tetapi dalam perjalanannya kekurangan blanko kelengkapan atau akta terjadi dalam penyelenggaraan PRONA di Kecamatan Modo, Kabupaten Lamongan. Diantara penyebab kekurangan blanko kelengkapan atau akta adalah tidak tersedianya stok yang mencukupi dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, yang mengakibatkan proses pendaftaran tanah melalui PRONA juga mengalami sedikit keterlambatan.

- b) Terbatasnya tenaga pada penyelenggaraan PRONA.

Terbatasnya tenaga pada penyelenggaraan PRONA, jamak terjadi. Karena dengan banyaknya bidang tanah yang di daftar dan dilakukan secara massal dan besar-besaran, tentu akan menguras sedikit tenaga dan pikiran. Artinya, bahwa para panitia PRONA harus bekerja ekstra, disamping untuk mengurus kegiatan PRONA, juga harus melaksanakan kegiatan rutin dalam Kantor Pertanahan,

sehingga urusan rutin kantor tidak terbengkelai dengan adanya PRONA tersebut.

Meskipun terdapat berbagai macam kendala atau hambatan yang harus di hadapi dalam pelaksanaan kegiatan PRONA, namun ada beberapa hal yang bisa dijadikan solusi atau upaya untuk menanggulangi kendala atau hambatan dalam pelaksanaan kegiatan PRONA tersebut, diantaranya adalah :

1. Kendala pada permasalahan sosialisasi PRONA dan pengetahuan hukum warga, termasuk persepsi negatif masyarakat tentang pendaftaran tanah bisa diatasi dengan cara melakukan penyuluhan tentang PRONA secara merata, juga adanya peran serta dari para perangkat desa yang secara optimal membantu adanya sosialisasi program PRONA tersebut. Disamping sosialisasi tentang PRONA, untuk menambah pengetahuan warga tentang hukum atau hal yang lain bisa dilakukan sosialisasi tentang permasalahan tersebut secara kontinu atau berkala. Kantor Pertanahan misalnya, bisa memberikan sosialisasi atau penyuluhan secara berkala tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah pertanahan atau masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan dari Kantor Pertanahan. Diharapkan dengan adanya sosialisasi tersebut, membantu warga masyarakat menambah pengetahuan terutama tentang masalah pertanahan. Hal tersebut tentu

bukan hanya menjadi tugas dari satu instansi pemerintahan saja, melainkan merupakan tugas bersama dari seluruh elemen pemerintahan.

2. Kendala tentang permasalahan kurang lengkapnya administrasi dan dokumen pendukung pendaftaran hak atas tanah bisa diatasi dengan adanya kerja sama dari pemerintahan desa dan kantor pertanahan untuk mengurai permasalahan tersebut. Sebagai contoh, karena banyaknya proses peralihan hak atas tanah yang dilakukan di bawah tangan, yang kemungkinan tidak terdapat surat-surat secara formal untuk pembuktian tersebut, maka pemerintahan desa membuat surat keterangan penguasaan bidang tanah oleh yang bersangkutan sejak tanggal pembelian. Diharapkan dengan hal tersebut, bisa membantu masyarakat dalam pembuatan sertifikat melalui PRONA.
3. Kendala ketidakhadiran para pihak pada waktu penandatanganan akta atau blanko kelengkapan bisa diatasi dengan cara memberikan surat kuasa atau mendatangi pihak-pihak yang tidak hadir tersebut, tentunya dengan sesegera mungkin. Mengingat PRONA adalah kegiatan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah. Dalam hal adanya pihak yang belum dewasa, maka bisa dilakukan permohonan perwalian pada Pengadilan Negeri.

4. Kendala teknis lainnya, seperti ketidak hadirannya pemohon pada waktu pengukuran dan tidak adanya batas yang jelas tentang tanah yang dimohon, bisa diatasi dengan cara diwakilkan pada waktu pengukuran dan pendampingan oleh perangkat desa. Termasuk tanda batas yang kurang jelas bisa mengajak tetangga yang berbatasan dengan tanah untuk menyaksikan atau menandai batas-batas tanah yang akan diukur, dan selanjutnya dilakukan pemasangan patok atau tanda batas pada masing-masing titik bidang.
5. Kendala pada kekurangan blanko atau akta pada pelaksanaan PRONA diatasi dengan cara memperbanyak blanko kelengkapan tersebut, yang tentunya dengan persetujuan pimpinan proyek PRONA. Hal tersebut berbeda dengan masalah kekurangan akta, yang memang harus diambilkan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau ke Kantor Pusat Badan Pertanahan Nasional.
6. Kendala pada keterbatasan petugas pelaksanaan PRONA, diatasi dengan cara melakukan evaluasi terhadap kegiatan PRONA tersebut. Dengan adanya evaluasi tersebut, bisa diketahui sampai sejauh mana pelaksanaan PRONA. Tahap-tahap mana yang perlu dilakukan untuk penambahan petugas, sehingga target PRONA bisa terselesaikan pada waktunya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dilakukan melalui beberapa tahap, dimulai dengan penetapan lokasi, pembentukan panitia Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA), penyuluhan, pengukuran lapang/bidang tanah, pengumpulan dan penelitian data yuridis, pengumuman, pengesahan hasil pengumuman, pembukuan hak, penerbitan sertipikat dan tahap terakhir adalah penyerahan sertipikat.
2. Eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) terlihat pada saat dilaksanakannya pembuatan akta peralihan hak atas tanah baik melalui jual beli, hibah, ataupun pembagian hak bersama yang dilakukan setelah tahun 1997, atau sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pembuatan akta merupakan kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana tertuang dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

3. Hambatan dalam pelaksanaan pensertipikatan tanah karena peralihan hak atas tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) terbagi dalam dua faktor, yaitu faktor eksternal dan faktor internal. Faktor internal meliputi :

- a) Sosialisasi program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan pengetahuan hukum warga.
- b) Persepsi negatif warga tentang pendaftaran tanah.
- c) Kesulitan melengkapi administrasi dan dokumen pendukung pendaftaran hak atas tanah.
- d) Ketidak hadirannya para pihak pada pelaksanaan penandatanganan akta atau blanko kelengkapan, dan
- e) Kendala teknis lainnya.

Faktor eksternal meliputi :

- a) Kurang lengkapnya blanko kelengkapan atau akta yang disediakan oleh panitia Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).
- b) Terbatasnya tenaga pada penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut diantaranya adalah :

- a) Melakukan sosialisasi atau penyuluhan secara kontinu terhadap warga masyarakat, baik mengenai masalah PRONA ataupun permasalahan-permasalahan yang lainnya.

- b) Memberikan kemudahan terhadap warga masyarakat yang ingin melengkapi dokumen atau administrasi pertanahan pada pelaksanaan PRONA.
- c) Melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pelaksanaan kegiatan PRONA.

B. Saran.

1. Perlunya pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang dilakukan setiap tahun oleh Kantor Pertanahan dengan program sertipikasi massal, untuk membantu warga masyarakat yang kurang mampu dalam pembuatan sertipikat hak atas tanah. Sehingga sertipikat tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat.
2. Dengan munculnya keberadaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) ini, hendaknya masyarakat lebih memperhatikan tentang arti pentingnya pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hak atas tanahnya.
3. Penyuluhan atau sosialisasi yang lebih intens dari kantor pertanahan untuk lebih meningkatkan kesadaran hukum bagi warga masyarakat utamanya tentang masalah pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku :

- Adrian Sutedi, 2006, *Peralihan hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ali Achmad Chomzah, 2004, *Hukum Agraria : Pertanahan Indonesia Jilid 2*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Ana Silviana, 2010, *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- , 2010, *Pendaftaran Tanah : Buku II*, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.
- A.P. Parlindungan., 1999, *Pendaftaran tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Arie Sukanti Hutagalung, dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaanya*, Djambatan. Jakarta.
- , 2007, *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta;
- Djaka Soehendera, 2010, *Sertipikat Tanah dan Orang Miskin*, HuMa, Jakarta.
- Djoko Prakoso, dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme fungsi Agraria*, Ghalia, Jakarta.
- Hasan Wargakusumah, 1995, *Hukum Agraria I*, PT. Gramedia Utama, Jakarta.

Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya.

Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

Muhammad Yamin Lubis, dan Abdul Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung.

Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

-----, dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta.

Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang *Undang-Undang Pokok Agraria*.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang *Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang *Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, tentang *Badan Pertanahan Nasional*.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997, tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006, tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2006, tentang *Rencana Strategis BPN-RI (Renstra BPN-RI) tahun 2007-2009*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007, tentang *Panitia Pemeriksaan Tanah*.

C. Seminar :

Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak yang terkait (suatu proses sosialisasi dan tantangannya)*, Yogyakarta.

D. Majalah :

Boedi Harsono, 2007, *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangannya*, Majalah Renvoi, No. 8.44.IV, Jakarta, Hal. 11.

Sri Winarsi, 2002, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Majalah Yuridika, Vol.17, No. 2, Fakultas Hukum : Universitas Airlangga-Surabaya, Hal. 186.

Philipus M. Hadjon, 1996, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3 dan 4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Majalah Yuridika, No. 1 Tahun XI, Fakultas Hukum : Universitas Airlangga-Surabaya, Hal. 1.